
Las instituciones de Bretton Woods después de 1971

• • • • • • • • • • ROBERTO MARTÍNEZ LE CLAINCHE*

Luego de la proclamación de la inconvertibilidad del dólar en 1971 y su consecutiva devaluación formal no se produjo la desaparición de las instituciones de Bretton Woods, que hubiera sido el corolario lógico, pues sus objetivos perdieron todo sentido. Asimismo, contra lo que entonces se supuso, después del colapso de 1971 el dólar inconvertible en oro siguió y sigue fungiendo como la principal moneda de reserva!

Mecanismos del Fondo Monetario Internacional que subsisten

El Fondo mantiene los Acuerdos Generales para la Obtención de Prestamos, convenidos en 1962 por un período inicial de cuatro años, los cuales han sido objeto de prórrogas sucesivas. Los países miembros que los suscribieron, el Grupo de los Diez, han cobrado gran influencia en las decisiones del Fondo. Más adelante se mencionan otros préstamos obtenidos por el Fondo para establecer diversos servicios financieros en favor de sus miembros.

El servicio de financiamiento compensatorio (SFC) se creó en 1963 con la finalidad de asistir a los países miembros con dificultades de balanza de pagos por ingresos de exportación insuficientes. El Fondo lo complementó a partir de mayo de 1981 para apoyar a las naciones con dificultades de balanza

de pagos por exceso en el costo de las importaciones de cereales. Más tarde, en agosto de 1988, el SFC se sustituyó por el servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias (SFCC), que además de los principales elementos del SFC incluye un mecanismo para financiar contingencias.

Creados en 1969 en ocasión de la primera modificación del Convenio Constitutivo, los derechos especiales de giro (DEG) siguen vigentes y tienen el carácter de activos incondicionales de reserva. Hasta principios de 1992 el Fondo había realizado seis asignaciones por un total de 21 400 millones de DEG en enero de 1970, 1971, 1972, 1979, 1980 y 1981. En el momento de su creación, el valor de los DEG se definió como el equivalente a un dólar convertible en oro a razón de 35 dólares la onza. Sin embargo, a partir del 15 de agosto de 1971 los DEG, igual que el dólar, dejaron de ser convertibles en oro.¹ Desde entonces se han seguido diversos procedimientos para definir su valor. Hasta noviembre de 1971, un DEG equivalía a un dólar; de diciembre de 1971 a enero de 1973, a 1.08571 dólares; de febrero de 1973 hasta junio de 1974, 1.20635 dólares. A partir de julio de 1974, el Fondo decidió fijar diariamente el valor de los DEG en función de una canasta de dieciséis monedas.

En enero de 1986 las monedas componentes de la canasta para calcular el valor de los DEG se redujeron a las cinco de los países con mayores exportaciones de bienes y servicios:

* "Sistema monetario internacional", capítulo VI de Teoría monetaria política financiera, obra inédita del autor, quien es miembro numerario de la Academia Mexicana de Economía Política y profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

1. Los DEG pueden emplearse, entre otras operaciones, para adquirir monedas de otros países miembros; pagar obligaciones financieras, donaciones y concesiones de préstamos, y realizar operaciones a la vista y a plazo.

en el período 1980-1984 (el dólar estadounidense, el marco, el franco francés, el yen y la libra esterlina). Las ponderaciones respectivas son: 42% el dólar; 19% el marco; 15% el yen y 12% el franco francés y la libra esterlina. Es importante señalar que a partir de febrero de 1972 las *Estadísticas Financieras Internacionales* publican las posiciones de los países del Fondo en DEG, no en dólares.

Nuevos servicios del FMI

De los servicios creados por el FMI después de 1971 en favor de los países miembros, cabe consignar los siguientes:

El servicio ampliado del Fondo (SAF), creado en septiembre de 1974 a fin de conferir recursos durante períodos más largos y en mayores cantidades que las permitidas ordinariamente a países miembros con problemas de balanza de pagos ocasionados por desequilibrios estructurales de producción, comercio y precios, o bien para naciones que no pueden llevar a efecto una política de desarrollo dinámica por lo precario de su situación de balanza de pagos. Los recursos de este servicio se facilitan para realizar compras de hasta 140% de la cuota de los países miembros, durante un período de tres años como máximo.

Se crearon, asimismo, los servicios financieros del petróleo (SEP) en junio de 1974 y en abril de 1975 para ayudar a los países miembros con dificultades de balanza de pagos debidas a alzas de los precios del petróleo y sus derivados. Estos instrumentos tuvieron vigencia hasta mayo de 1976. El Fondo obtuvo los recursos respectivos mediante préstamos que le confirieron los principales exportadores de petróleo y otros países con una fuerte posición financiera.

En febrero de 1979 se estableció el servicio de financiamiento suplementario (SFS) para proporcionar recursos adicionales a países miembros que debían hacer frente a pagos cuantiosos, en relación con sus economías y con su respectiva cuota en el Fondo. Los recursos de que disponía éste para otorgar tal servicio quedaron totalmente comprometidos en marzo de 1981. En mayo de ese año entró en vigor la llamada política de mayor acceso a los recursos del Fondo (PMA), la cual mantiene en gran parte las políticas del SFS; los montos a que pueden aspirar los países miembros se determinan mediante directrices que el Fondo adopta periódicamente.

El servicio de ajuste estructural (SAE) nació en marzo de 1986 para conceder préstamos favorables a los países de bajo ingreso, habilitados para recibir recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), con problemas prolongados de balanza de pagos y necesitados de dicha asistencia.

En diciembre de 1987 surgió el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) con el objeto de otorgar ayuda adicional

en forma de préstamos en condiciones ventajosas a países de bajo ingreso habilitados para recibir asistencia en el marco del SAE.

Finalmente, aunque no se trata de un "servicio" similar a los anteriores, cabe citar el llamado Fondo Fiduciario cuyos recursos están jurídicamente separados de los del Fondo. Se creó en mayo de 1976 con el fin de ofrecer ayuda en condiciones favorables a los países en desarrollo con problemas de balanza de pagos. Los recursos provienen del producto de las ventas de cerca de 25 millones de onzas de oro de las tenencias del Fondo, efectuadas de 1976 a 1980; de los intereses de la inversión del producto de dichas ventas; de contribuciones de los países miembros, y de préstamos obtenidos con bajas tasas de interés.

Los "grupos" en el FMI

La asimetría económica de los 178 países miembros que tenía el FMI al 15 de abril de 1994 explica de algún modo el surgimiento de diversos grupos que han desempeñado un papel de importancia diversa en las decisiones del Fondo.

El primero que se constituyó en 1962 fue el Grupo de los Diez, al que Suiza se incorporó a pesar de no ser miembro del FMI. Desde su creación, el Grupo se reúne con regularidad para tratar todo lo relativo al desarrollo del sistema monetario internacional.

Sin embargo, a partir de 1973 las materias más importantes se discuten en un foro más reducido: el Grupo de los Cinco, compuesto por los países cuyas monedas integran la canasta para calcular el valor de los DEG: Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido, o en el Grupo de los Siete, que adiciona a Canadá e Italia y cuyos jefes de Estado o de gobierno celebran anualmente "conferencias cumbre". Cabe subrayar que en éstas se revisan las decisiones de Grupo de los Cinco e incluso pueden ser objeto de ajustes para hacerlas aceptables por todos los países del Grupo de los Diez.

La influencia de estos grupos de países en el FMI es muy grande. Ello se debe a que de los 178 países integrantes del Fondo al 15 de abril de 1994, cuyas cuotas ascendían a 144 819 millones de DEG, el Grupo de los Cinco aportaba 56 839 millones (39.3%); el de los Siete, 65 750 millones (45.4%), y el de los Diez, 73 910.5 millones (51%). En contraste, las cuotas de los 168 países restantes sumaban 70 908.5 millones de DEG (49% del total). Cabe señalar que, a partir de la reunión anual del Grupo de los Siete celebrada en Munich en julio de 1992, fue invitado el presidente de la República Rusa, Boris Yeltsin.

Al referirse al Grupo de los Diez, S. Strange formula las siguientes afirmaciones: "Enseguida quedó claro que se ha-

bía transmitido a ese Grupo un poder de decisión considerable por lo que hacía al sistema monetario internacional, dejando al FMI sólo la facultad formal de convocar a aquél y la autoridad para administrar el acuerdo de préstamo. Durante los debates del Directorio Ejecutivo sobre el tema, los directores por Australia, Brasil y la India criticaron la constitución de ese 'club cerrado' y la consiguiente disminución en la capacidad del FMI. Realmente [...] quien perdió poder fue el Directorio Ejecutivo del Fondo, que en muchas ocasiones se limitó a estampar su sello en las decisiones de los directores del Grupo de los Diez, que poseía poco más de 50% del poder de voto de la institución. Mejor dicho, los verdaderos perdedores fueron los directores ejecutivos de los países en desarrollo, que tienen que habérselas normalmente con un hecho consumado siempre que los participantes del Grupo de los Diez consideran que están en juego sus intereses vitales, no necesariamente coincidentes con los de los demás países".²

Por otra parte, desde 1971, a raíz de la declaración de la inconvertibilidad del dólar y de los DEG en oro, se reconoció la necesidad de proceder a una reforma del sistema monetario internacional. Con ese propósito, el 17 de junio de 1972 se creó el Comité de la Junta de Gobernadores del Fondo sobre la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Asuntos Afines, el cual contó con veinte miembros durante el tiempo que operó (de 1972 a 1974), por lo que es conocido también como el Grupo de los Veinte.

Sin embargo, como se consideró que una reforma amplia no era posible, se pensó en la conveniencia de adaptar la estructura jurídica del Fondo a un proceso evolutivo. Por ello, en 1974 se creó el Comité Interino de la Junta de Gobernadores del Fondo sobre la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Asuntos Afines, llamado por lo común «Comité Interino», que consta de 22 miembros y en el cual los ministros de hacienda de países desarrollados y en desarrollo buscan acuerdos sobre los principales problemas del Fondo y el sistema monetario internacional. Se creó, asimismo, el Comité Conjunto de la Junta de Gobernadores del Banco y del Fondo sobre la transferencia de recursos reales a países en desarrollo.

Otro más se gestó en los sesenta y se constituyó como grupo en abril de 1972 durante una reunión celebrada en Caracas: el Grupo de los Veinticuatro. Lo integran ocho países de cada región participante: *África* (Argelia, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Gabón, Ghana, Nigeria y Zaire); *Asia* (las Filipinas, la India, Irán, Pakistán, Siria, Sri Lanka y Yugoslavia), y *América Latina* (Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela). En

sus inicios este Grupo vinculó sus actividades a las del Comité de la Junta de Gobernadores del Fondo sobre la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Asuntos Afines.

Las opiniones a menudo divergentes entre el Grupo de los Diez y el de los Veinticuatro obedecen a que representan distintos intereses. El segundo, como representante de los países pobres, insiste en la necesidad de canalizar recursos a las naciones en desarrollo y, con tal fin, propende a utilizar tanto el sistema monetario internacional como otras instituciones que auspician el desarrollo. Por su parte, dada la importancia innegable que tiene en el conjunto de países, el Grupo de los Diez considera que a él compete la responsabilidad total del manejo del sistema monetario internacional. Sus preocupaciones radican en la oscilación de los tipos de cambio, la especulación que pueda producirse con las monedas y, en términos generales, todo lo que pueda afectar la interconvertibilidad y sus tipos de cambio. A su juicio, todos esos aspectos se pueden discutir mejor entre sus diez miembros o incluso en el seno de Los Cinco, pues los demás países tienen poco con qué contribuir.

Cambio de actitud del Fondo

Entre el Fondo Monetario Internacional anterior a 1971 y el posterior hay diferencias que nunca se hubieran imaginado. En efecto, durante más de 25 años el Fondo tomó como punto clave del funcionamiento del sistema monetario internacional una moneda definida en términos de oro y la estabilidad de los tipos de cambio. Se tenía la convicción de que tal estabilidad haría florecer el comercio internacional—con sus benéficas consecuencias en la actividad económica de los países y el mejor nivel de vida de sus habitantes— y que al mismo tiempo serviría como factor de disciplina fiscal y freno de la inflación. Así, no es extraño que los préstamos del Fondo se hicieran con frecuencia para ayudar a los países a mantener su tipo de cambio.

Sin embargo, después del derrumbe del sistema monetario internacional en 1971, el Fondo tuvo que abandonar esa política y actualmente suele recomendar e incluso exigir devaluaciones monetarias para estimular las exportaciones, sobre todo en los países en desarrollo con problemas de deuda, lo cual le ha valido acerbos críticas. En efecto, tal como lo demuestra J.D. Sachs en un interesante trabajo, tales devaluaciones no siempre han tenido el resultado buscado; además, en diversos casos se podía haber defendido al mismo tiempo un cierto tipo de cambio.³

2. Citado por María Celina Arraes y Olavo César da Rocha e Silva, *Introducción al sistema monetario internacional. La función del Grupo de los Veinticuatro. De los objetivos del sistema al problema de la supervisión*, Ensayos, núm. 51, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), México, 1988, pp. 9-10.

3. J.D. Sachs, "El fortalecimiento de los programas del FMI en los países muy endeudados", en Catherine Gwin y Richard E. Fainberg (coords.), *La reestructuración del Fondo Monetario Internacional en un mundo multipolar*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Atlántico, México, 1991, pp. 125-150.

Se pueden señalar otras dos cuestiones fundamentales en torno al cambio de actitud del Fondo: 1) La relativa a la reestructuración del sistema monetario internacional, de la cual se comenzó a hablar desde 1971. Al respecto, el propio director-gerente del Fondo, Michel Camdessus, ha afirmado que el tema ha dejado de ser tabú e incluso ha declarado que el sistema monetario internacional debe fincarse también en el yen y el ecu, además del dólar, y 2) La que tiene que ver con una situación particularmente delicada, pues se refiere a las repercusiones sociales negativas de las medidas que el FMI con frecuencia incluye en los programas que concierne con los países en desarrollo y sobre las cuales los propios técnicos de la institución le han hecho cobrar conciencia

Al presente el FMI está prestando cierta atención a esta situación, que le ha valido las críticas más enconadas de los países que se han plegado a severas medidas de ajuste exigidas por el Fondo. Alan García Pérez, expresidente de Perú, en un artículo publicado en la prensa mexicana, llegó a decir: "El golpe militar en el Perú y la inestabilidad política en otros países de América Latina comprueban que el ajuste 'fondomonetarista' no es compatible con la democracia".⁴

Un aspecto reciente que puede anotarse es que las otrora repúblicas socialistas soviéticas se han incorporado como miembros del Fondo Monetario Internacional. Con ello aumentarán las aportaciones por concepto de cuotas, pero repercutirá en la reasignación del número de votos de los miembros anteriores y, sobre todo, generará solicitudes de fuertes sumas por concepto de préstamos y la consiguiente asistencia técnica que los nuevos integrantes requieren para transición de economías centralmente planificadas a economías de mercado.

El Banco Mundial

Después de 1971 las actividades del Banco Mundial (o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF) tuvieron un incremento considerable, como lo muestran las siguientes cifras: mientras que en 1970 su capital suscrito fue de 23 159 millones de dólares, al 30 de junio de 1991 ascendía a 139 120 millones; asimismo, el total acumulado de operaciones crediticias al 30 de junio de 1971 fue de 16 068 millones de dólares, frente a 203 054 millones en igual fecha de 1991. Las instituciones asociadas al Banco Mundial —la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF)— han mostrado también gran dinamismo. Por ejemplo, la AIF, cuyo capital inicial fuera de 1 000 millones de dólares, contaba al 30 de junio de 1991 con un capital de 68 861 millones de dólares y había conferido créditos por un total acumulado de 64 513.3 millones de dólares. Cabe anotar, asimismo, que en 1988 el Banco Mundial creó el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), cuyo encargo

es: "Fomentar las inversiones en capital social y otras inversiones directas en los países en desarrollo, atenuando las barreras de carácter no comercial que obstaculizan la inversión. En cumplimiento de ese mandato, el OMGI ofrece a los inversionistas garantías contra riesgos no comerciales; asesora a los gobiernos de los países miembros en desarrollo en la formulación y la aplicación de políticas, programas y procedimientos relacionados con las inversiones extranjeras, y auspicia el diálogo entre la comunidad internacional y los gobiernos de los países receptores sobre cuestiones relativas a las inversiones".⁵ Al 30 de junio de 1991, el Convenio Constitutivo del OMGI lo habían suscrito 101 países y lo habían ratificado 76.

Relaciones Fondo-Banco

El hundimiento del sistema monetario internacional, rubricado con la devaluación formal del dólar el 12 de febrero de 1973, no podía dejar de tener repercusiones en las instituciones de Bretton Woods. En efecto, si el respectivo convenio constitutivo era suficientemente explícito respecto a las finalidades del Fondo y del Banco, en el decenio de 1980 fue imposible mantener la original y clara distinción que existía entre la asistencia financiera de emergencia a corto plazo (cometido del Fondo) y el financiamiento a largo plazo para apoyar el desarrollo económico (competencia del Banco).

Sin embargo, los países menos desarrollados ahora tienen que hacer frente a problemas de financiamiento y desarrollo de forma simultánea y durante largos períodos. En atención a ello, tanto el Fondo como el Banco han elaborado instrumentos de apoyo financiero cada vez más semejantes, lo que ha originado confusión respecto de las funciones de cada institución. Incluso, y más grave, ha sucedido que los países miembros reciban de uno de los organismos una asesoría opuesta a la que le propone el otro. A fin de evitar ese tipo de situaciones, se ha presentado la necesidad de una mayor coordinación entre las instituciones de Bretton Woods. De ahí la preparación conjunta desde 1986 del Documento Marco de Política (DMP) para programas emprendidos por países de bajos ingresos. Sin embargo, al decir de los propios técnicos de las "hermanas de Bretton Woods", el personal del Fondo y el del Banco "seguirá cruzándose en el camino".⁶

El entrecruzamiento de objetivos del FMI y del Banco Mundial parece haberse iniciado alrededor de 1974, cuando en los bancos de los países industrializados se acumularon los enormes superávits que estaban obteniendo los países exportadores de petróleo. Ello les permitió recurrir directamente al crédito de tales bancos sin tener que dar grandes explicaciones para ello y prescindiendo del auxilio del Fondo. Cabe anotar que, dada la abundancia de créditos disponibles, la

4. *Excelsior*, 26 de abril de 1992.

5. Banco Mundial, *Informe Anual 1991*.

6. Catherine Gwin y Richard E. Feinberg, *op. cit.*, pp. 27 y ss.

distribución de los DEG por parte del Fondo entre sus miembros perdió su razón de ser. Asimismo, los países miembros de la entonces Comunidad Económica Europea, que figuran entre los más industrializados, cuentan con sus propias fuentes de crédito para atender los problemas de balanza de pagos que puedan tener y en mejores condiciones que las del Fondo. Como una confirmación de que éste ha perdido significado para los países industrializados, cabe señalar que la última vez que el Fondo concertó acuerdos de giro con dos de ellos (el Reino Unido e Italia) fue en 1976.

La situación anterior ha conducido al Fondo—concebido para apoyar a los países miembros con problemas de balanza de pagos— a orientar sus actividades y recursos a los países de menor desarrollo económico, con bajo ingreso y problemas que sólo pueden resolverse a largo plazo, por lo que ha tenido que elaborar programas que puedan tener características similares a los del Banco Mundial. Asimismo, una consecuencia de que el Fondo haya incrementado sus operaciones con los citados países es que ha elevado su participación en la problemática de los mismos, por lo que de manera natural ha tenido que participar en su problema de la deuda externa.

En esta materia, según J.D. Sachs, la trayectoria del Fondo con los países deudores “es de fracaso”, pues la mayoría de ellos está más lejos que nunca de haber renovado su capacidad crediticia y no se acata las condiciones del Fondo, lo que hace suponer que sus programas no están apegados a la realidad.⁷

Apreciación final


Una exposición sintética de lo característico del sistema monetario internacional al presente tendría que tomar en consideración que desde 1975 unos cuantos países se han constituido en exportadores netos de capital (Arabia Saudita, los Emiratos Arabes Unidos, Libia, Kuwait, Qatar, Alemania, Japón y Suiza), en tanto que los países de Europa Oriental y los del llamado tercer mundo son importadores netos de ese factor. Entre ambos grupos existe un número reducido de bancos multinacionales de países de occidente que fungen como intermediarios para encauzar los excedentes hacia los países deficitarios, creando así la mayor parte de la liquidez internacional y de monedas de reserva.

Con las consideraciones anteriores podría mostrarse que el sistema bancario internacional ha permitido financiar los déficit que se han presentado en las balanzas de transacciones en cuenta corriente de numerosos países, aun cuando los mismos han sido cuantiosos y en muchos casos prácticamente crónicos. Lo que conviene subrayar en esta situación es que los grandes bancos multinacionales privados han creado liquidez internacional y monedas de reserva, y que tal creación

se ha efectuado prácticamente sin control público y en forma ilimitada, a partir de la inconvertibilidad del dólar en 1971. De esta manera, los déficit en las balanzas de transacciones en cuenta corriente generan en los bancos incrementos de reservas que a su vez condicionan depósitos y, éstos, préstamos adicionales. Ahora bien, si se agrega el efecto multiplicador que ello ejerce en el mercado de eurodivisas, se explica la avalancha de dólares que el Banco de Pagos Internacionales denomina “excedente de dólares”. De aquí que numerosos tenedores de dólares busquen cambiarlos por otras monedas (fundamentalmente marcos y francos suizos) pues los encuentran «poco creíbles», con lo cual se produce una huida ante el dólar que condiciona la existencia de un sistema de reservas que reposa en diversas monedas. Sin embargo, dada la importancia del dólar (cerca de 70% de las reservas mundiales oficiales están constituidas por esa moneda), se ha convertido en una especie de moneda mundial común e invencible, obligatoria y obligada.

En atención a lo anterior, como afirma R. Erbes, “El sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos se ha convertido para los otros bancos centrales en el emisor ‘último’ de la moneda, más o menos como éstos son para los bancos comerciales de su competencia territorial los emisores últimos mediante su refinanciamiento en moneda nacional. Todos los sistemas monetarios nacionales están al presente ligados entre sí y, a final de cuentas, al sistema de la Reserva Federal por la tenencia obligada en dólares”.⁸

El desarrollo explosivo de las transacciones financieras y monetarias en los mercados internacionales desde 1973 no ha hecho sino poner en relieve el importante papel que desempeñan los grandes bancos multinacionales. Lo fundamental del mercado interbancario internacional está controlado por medio centenar de bancos multinacionales. De esta manera, dada la inexistencia de instituciones públicas nacionales o intergubernamentales que puedan proporcionar toda la liquidez internacional que se requiere, se ha dado cabida a un sistema de relaciones entre grandes bancos comerciales, apoyados relativamente por los bancos centrales de algunos países dominantes y por el Fondo Monetario Internacional.

Este sistema, como bien apunta R. Erbes, “es frágil; los compromisos monetarios pierden credibilidad porque hay una desproporción excesiva entre ellos y las posibilidades reales de reembolso de los deudores. El ‘ajuste’ se hace por la inflación mundial que desata crisis económicas cada vez más severas y que aumenta la posibilidad de recurrir a la guerra como medio para mantener el *statu quo* para los actuales dominantes y de cambiarlo para los dominados”.⁹ 

8. “ECONOMIE. Relations économiques internationales et système monétaire international”, *Encyclopaedia Universalis*, vol. 17, p. 616, incisos a y b.

9. *Ibid.*

7. J.D. Sachs, *op. cit.*, p. 125-150.