

# El sistema monetario internacional: implicaciones para los países en desarrollo

MIGUEL ACEVEDO GARAT\*

## INTRODUCCION

El sistema monetario internacional es sólo un engranaje del complicado mecanismo de las relaciones económicas y políticas internacionales; empero, es un engranaje importante cuyo funcionamiento afecta a las demás piezas, y está estrechamente relacionado con cuestiones comerciales y de transferencia de recursos, sin las cuales no tendría objeto su existencia, pues su función principal es facilitar la expansión y el crecimiento del comercio mundial.

En principio se ha considerado que el sistema monetario debe ser neutral, es decir, que debe cumplir su función sin beneficiar a algunos países en perjuicio de otros. Las naciones en desarrollo, sin embargo, sostienen que además debe promover la transferencia de recursos en dirección Norte-Sur.

El objeto de este artículo es mostrar que no hay tal neutralidad en el sistema monetario internacional, sino que en él se agudizan los problemas que se originan en el comercio internacional, y que generalmente opera en contra de los países en proceso de desarrollo, generando una transferencia de recursos del Sur hacia el Norte.

Al final del artículo se presentan algunas ideas de los

\* Gerente de Investigación Económica Internacional del Banco de México, S.A.; las ideas aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y no representan la opinión oficial de esa institución. El autor agradece los comentarios de Jesús Cervantes y Luis F. Vilches.

países en desarrollo tendientes a corregir los sesgos del sistema monetario mediante una reforma fundamental y se hace una somera evaluación de las propuestas contenidas en el Informe Brandt en esta materia.

## PRINCIPALES CARACTERISTICAS

Si se entiende el sistema monetario internacional como el conjunto de reglas, prácticas e instituciones con las que se realizan los pagos por transacciones entre países,<sup>1</sup> de hecho son las normas establecidas por el FMI la base del sistema que rige a la mayoría de los países del mundo. Otro sistema es el que comprende a casi todos los países socialistas, el cual se basa en el rublo transferible emitido por el Banco Internacional de Cooperación Económica. Este trabajo se ocupa del sistema basado en el FMI, el cual, por cierto, incluye a varios países socialistas.<sup>2</sup>

### *Su objetivo fundamental: la estabilidad cambiaria*

Al crearse el FMI en 1944 se buscaba primordialmente establecer un sistema de tipos de cambio que proporcionara la estabilidad necesaria para facilitar el crecimiento del

1., Robert Solomon, *The International Monetary System, 1945-76. An Insider's View*, Harper and Row, Publishers, Nueva York, 1977, p. 5.

2. Entre ellos se encuentran China, Yugoslavia, Rumania, Viet Nam, Yemen del Sur y Kampuchea.

comercio mundial, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y evitara que se repitieran los conflictos económicos de los años treinta: devaluaciones competitivas, aranceles y tratamientos cambiarios discriminatorios, flujos anárquicos de capital, etc. Sin embargo, las reglas que entonces se establecieron, y que quedaron comprendidas en el Convenio Constitutivo del FMI que entró en vigor el 22 de julio de 1944, reflejan básicamente la necesidad de establecer una estabilidad cambiaria, por encima del objetivo de crecimiento y empleo. La delegación australiana comprendió claramente lo anterior al señalar que el Convenio "ponía muy poco énfasis en la promoción y mantenimiento de elevados niveles de empleo, y demasiado énfasis en la promoción de la estabilidad cambiaria y en el acortamiento de la duración y disminución del grado de desequilibrio de las balanzas de pagos internacionales".<sup>3</sup>

El sistema cambiario que se adoptó fue el de tipos de cambio fijos, de acuerdo con el cual cada país miembro debía expresar la paridad de su moneda en términos de oro como denominador común, o de dólares estadounidenses del peso y ley en vigor el 1 de julio de 1944. Todo país miembro debería consultar con el Fondo cualquier variación mayor a 1% en la paridad de su moneda; en caso de no exceder de 10%, el Fondo no podría oponerse. En cambio, si el porcentaje fuera mayor, el FMI decidiría si aceptaba o no el cambio después de analizar las razones del país. En caso de que éste modificara su tipo de cambio en contra de la opinión del Fondo, automáticamente perdería sus derechos de giro sobre los recursos de esa institución, y si persistiera en su actitud de no proporcionar explicación satisfactoria, se le expulsaría de ella.<sup>4</sup> Mediante este sistema cambiario, además de una serie de factores favorables que se dieron en los años siguientes a la segunda guerra mundial,<sup>5</sup> fue posible mantener la estabilidad cambiaria hasta el segundo lustro de los sesenta.

#### *Creación de liquidez: patrón de cambio oro-dólar*

El sistema de Bretton Woods olvidó crear una moneda de carácter universal que permitiera determinar la liquidez internacional de acuerdo con los requerimientos de la economía mundial y no de manera arbitraria. La necesidad de una moneda universal, en cambio, sí fue prevista por Keynes en su plan, cuando se estaba discutiendo el sistema monetario internacional. Un pasaje del Plan Keynes seguramente ilustrará mejor el pensamiento del economista inglés al respecto:

"Necesitamos una cantidad de dinero internacional que no

3. J. Keith Horsefield (ed.), *The International Monetary Fund 1945-65*, vol. 1, *Chronicle*, FMI, Washington, 1969, p. 94.

4. Como caso ilustrativo puede mencionarse el de Checoslovaquia, país que por ese motivo perdió, en julio de 1953, sus derechos de giro y en diciembre de 1954 tuvo que salir de la institución.

5. Entre estos factores podrían citarse la reconstrucción europea que orientó la nueva planta industrial a las necesidades de Europa como grupo de países, de tal suerte que más que competir, sus producciones resultaron, con mucho, complementarias, permitiendo alcanzar una alta etapa de integración: el Mercado Común Europeo, y una mayor cooperación internacional por medio de organismos internacionales especializados como la ONU (UNCTAD, ONUDI), el GATT, el FMI, el BIRF, el Banco de Pagos Internacionales de Basilea (BPI) el BIS y la OCDE.

sea determinada de una manera impredecible e irrelevante, como por ejemplo, por el progreso técnico de la industria del oro, ni esté sujeta a grandes fluctuaciones dependiendo de las políticas que adoptan los países con respecto a sus reservas de oro, sino una cantidad que sea determinada por los requerimientos actuales del comercio mundial, y que esté sujeta a expansión y contracción deliberadas para contrarrestar las tendencias inflacionarias y deflacionarias en la demanda efectiva mundial."<sup>6</sup>

El Plan Keynes fue relegado a un segundo plano en el proceso de creación del sistema monetario internacional, para que fueran las ideas estadounidenses presentadas en el Plan White,<sup>7</sup> las que finalmente prevalecieron, debido no a que fueran las mejores, sino a la influencia dominante de Estados Unidos a fines de la segunda guerra mundial. No es de extrañar, entonces, que el sistema se hubiera basado en el patrón de cambio oro-dólar, de acuerdo con el cual las reservas internacionales se componen de oro y dólares y la creación de liquidez se realiza por medio de la expansión de la producción de oro y, principalmente, mediante la emisión de dólares. En este sistema el dólar es totalmente convertible en oro. Como se verá más adelante, con base en este sistema el volumen de liquidez contiene un alto grado de anarquía ya que no responde a las necesidades globales de liquidez sino a la producción de oro y a la posición de balanza de pagos de un país.

#### *Políticas de ajuste de desequilibrios en balanza de pagos*

Se puede decir que el eje del sistema, el FMI, desde su creación ha desempeñado dos funciones: las reguladoras, que consisten en determinar un código de conducta en cuestiones monetarias y financieras internacionales y hacer que se cumplan, y las financieras, consistentes en poner sus recursos a disposición de los países miembros.<sup>8</sup>

Los códigos de conducta se transformaron en reglas para regir los tipos de cambio, las restricciones cambiarias y las prácticas similares para establecer y mantener un sistema multilateral de pagos.

Las funciones financieras se derivan del Artículo I(v) del Convenio Constitutivo del FMI que establece como objetivo de la institución "infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente, y con las garantías adecuadas, los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la

6. J. Keith Horsefield (ed.), *The International Monetary Fund 1945-65*, vol. III, *Documents*, p. 20.

7. La versión completa del Plan se reproduce en J. Keith Horsefield, *op. cit.*, vol. III, p. 37. El Plan White, en su versión inicial de abril de 1942, no preveía la creación de una moneda internacional. Sin embargo, debido a presiones que surgieron en el proceso de negociación, la versión final incluye una moneda internacional, "unidades", a la cual prácticamente sólo se le confería la función de unidad de cuenta.

8. Margaret G. de Vries y J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-65*, vol. II, *Analysis*, en J. Keith Horsefield (ed.), *op. cit.*, p. 21.

prosperidad nacional o internacional". Como se verá más adelante, las políticas que el Fondo sugiere a sus países miembros parecen ir contra este objetivo. Las funciones financieras han derivado en lo que es la práctica más controvertida del FMI: el establecimiento de programas de ajuste de balanza de pagos como condición para hacer uso de sus recursos. Debe quedar claro que esta práctica no fue prevista en el Convenio original, sino que evolucionó conforme el Fondo fue operando. Evolucionó, según los historiadores del Fondo, del hecho de que un "requisito para conseguir los objetivos del Fondo... [es] mantener la estabilidad financiera interna".<sup>9</sup>

Con el argumento de que era necesario para cumplir con sus objetivos, a principios de los años cincuenta, el Fondo comenzó a "sugerir" a los países miembros con problemas de balanza de pagos la adopción de una "política financiera interna estable" como requisito para hacer uso de sus recursos. De esta manera se empezaron a elaborar programas de estabilización que se han aplicado mediante acuerdos de crédito contingente (*stand-by arrangements*) y, más recientemente, por medio de acuerdos denominados de facilidad ampliada. Originalmente, Estados Unidos fue el único país que apoyó que los recursos del FMI se prestaran en condiciones estrictas, ya que los países europeos, entonces necesitados de recursos financieros para acelerar sus planes de reconstrucción, favorecían el préstamo irrestricto de los recursos.<sup>10</sup> Al final, prevaleció la posición estadounidense. A medida que algunos países europeos, y en particular Alemania, han superado sus desequilibrios deficitarios, se han ido mostrando favorables a que se aplique una mayor condicionalidad.

Obviamente, el Fondo sólo tiene poder para sugerir medidas internas de política económica a los países que necesitan de sus recursos, o sea, a los deficitarios, que en su gran mayoría son en desarrollo; en cambio, no ha influido, hasta nuestros días, en las medidas internas de política económica de los países superavitarios, aun cuando aparentemente el Convenio le confiere poder para hacerlo.

La elaboración de los programas de ajuste correspondió a un grupo de técnicos del FMI, que en su inmensa mayoría era de origen europeo occidental o estadounidense; no extraña, entonces, que los esquemas para corregir desequilibrios de pagos hayan seguido una línea ortodoxa que supone más eficientes las fuerzas del mercado para asignar recursos. Según los impulsores de esta corriente económica, por medio de la libre competencia se logra un desarrollo sano que conduce al bienestar individual y colectivo.

Los programas financieros del FMI generalmente presuponían un inadecuado manejo de las finanzas públicas y consideran que los desequilibrios insostenibles de la balanza de pagos<sup>11</sup> provienen del aumento incontrolado de la de-

manda agregada provocado por una expansión del gasto público más allá de sus posibilidades de financiamiento sano (o sea, mediante una mayor tributación, por ejemplo). Por tanto, los programas sugieren limitar el crecimiento del gasto público y equilibrar el presupuesto gubernamental para frenar el crecimiento de la demanda agregada. Normalmente se logra reducir el déficit de balanza de pagos, pero también, prácticamente en todos los casos, se reduce el crecimiento del producto nacional.

La reducción del gasto público va acompañada con medidas orientadas a restringir la expansión crediticia y a eliminar los controles de precios, restricciones al comercio exterior, subsidios, etc. De acuerdo con este esquema, se piensa que al "sanear" las finanzas públicas y al eliminar restricciones y controles, automáticamente se crea un clima favorable a la inversión privada, la cual se expandirá rápidamente, y se restablecerá un nivel adecuado de crecimiento económico. Este, de acuerdo con el FMI, será más sano y sostenible en el largo plazo, con lo que se alcanza el objetivo de crecimiento económico establecido en el Artículo I del Convenio del FMI.

Desde luego, en prácticamente todas las ocasiones, las medidas anteriores se complementan con un ajuste en el tipo de cambio de la moneda del país en cuestión (devaluación). Esta medida está encaminada a alinear los precios internos con los externos y pretende promover las exportaciones y desalentar las importaciones. En teoría, por un lado se restablece el precio de las exportaciones a un nivel tal que les permite competir favorablemente en el exterior y, por otro, se encarecen las importaciones desalentándolas vía precios y no aranceles. Visto el problema desde el "enfoque monetario de la balanza de pagos"<sup>12</sup> —que considera el déficit de balanza de pagos como un fenómeno básicamente monetario originado por un exceso de oferta de dinero sobre la demanda deseada del público—, la devaluación reduce la oferta real de dinero y ayuda, así, a restablecer el equilibrio externo.<sup>13</sup> De cualquier manera que se analice, el efecto inmediato de una devaluación es contraccionista, y sus resultados serán más o menos aproximados a lo deseado, dependiendo del funcionamiento de los mercados de mercancías, de dinero y de capitales, de las elasticidades de oferta y demanda de los productos exportados e importados y de la eficacia de las medidas de política económica que la acompañen.

En cambio, en sus programas de ajuste el FMI no parece tomar en cuenta que un desequilibrio externo calificado como insostenible podría no serlo si hubiera una mayor transferencia, a plazos más adecuados, de recursos externos para financiarlo. Los países en desarrollo con insuficiencia de recursos en condiciones adecuadas adoptan en ocasiones políticas económicas que a primera vista pudieran parecer indeseables, pero a las que se ven forzados a recurrir si

9. J. Keith Horsefield (ed.), *op. cit.*, vol. III, p. 25.

10. J. Keith Horsefield (ed.), *op. cit.*, vol. III, p. 32.

11. Desequilibrios o déficit insostenibles de balanza de pagos son aquellos que, de acuerdo con el FMI o con la banca internacional, son considerados como tales, ya que de hecho no hay forma de "medir" cuándo un desequilibrio es o no sostenible.

12. Francisco Suárez y Jesús Cervantes, "El enfoque monetario de la balanza de pagos", en *Boletín de Indicadores Económicos Internacionales*, vol. V, núm. 1, México, enero-marzo de 1979, p. 32.

13. Restablecimiento del equilibrio externo, o corrección del déficit o desequilibrio externo, no significa eliminar el déficit en cuenta corriente, sino reducirlo a un nivel que el FMI o la banca internacional considere "financiable".

quieren alcanzar una tasa de crecimiento razonable.<sup>14</sup> Así, en ocasiones se endeudan en condiciones poco favorables o utilizan emisión interna, con su consecuente efecto inflacionario, para financiar el gasto público. Es decir, la transferencia de recursos externos en condiciones adecuadas permite a un país, sea cual sea su sistema productivo, crecer a tasas mayores que las que alcanzaría si sólo utilizara sus propios recursos. Aun cuando existiera cierta ineficiencia en la administración pública de los países en desarrollo deficitarios, sus desequilibrios externos se deben en mucho mayor medida a una insuficiencia de recursos.<sup>15</sup>

En un mundo donde hay posibilidades de aumentar la transferencia de recursos y las necesidades reales son muy superiores al financiamiento existente para la mayoría de los países en desarrollo no petroleros, resulta paradójico que una institución recomiende una restricción de demanda agregada (y por consiguiente de consumo) aún mayor a la que ya de por sí existe<sup>16</sup> para corregir los desequilibrios, en lugar de buscar una salida al problema de pagos por medio de *mayores transferencias de recursos al país*. Con ello no se quiere decir que no sea necesaria la adecuada administración de esos recursos.

Es decir, el FMI ataca los desequilibrios de pagos de los países en desarrollo como si fueran simplemente un problema financiero, y deja de lado las necesidades de desarrollo. Las balanzas de pagos de esos países están estrechamente ligadas al proceso de desarrollo, por lo que los desequilibrios externos no deben enfocarse como lo hace el Fondo de manera aislada.

Por otro lado, para que el modelo del FMI realmente sentara las bases para un desarrollo adecuado, sano y sostenible en el largo plazo, tendría que cumplirse una serie de supuestos que generalmente no se dan internamente en los países en desarrollo, ni externamente en el sistema de comercio internacional. Estos supuestos corresponden al modelo de competencia perfecta, aun cuando se argumenta que no es necesario que se cumplan cabalmente para que funcionen. Por ello, los programas de estabilización del FMI generalmente fracasan en este terreno, poniendo en peligro el desarrollo futuro del país y, en ocasiones, su estabilidad política y social.<sup>17</sup>

14. Para alcanzar las metas y los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo se fijó una tasa media anual de crecimiento del PIB de los países en desarrollo en su conjunto de 7% para la década de los ochenta. Véase ONU, Resolución A/C.2/35/L59, *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.

15. Algunos países petroleros árabes son un ejemplo de lo anterior. A pesar de que sus dirigentes han sido acusados en múltiples ocasiones de despilfarrar los recursos provenientes del petróleo, países como Kuwait, Emiratos Arabes Unidos y la propia Arabia Saudita, han logrado proporcionar elevados niveles de bienestar a sus habitantes, a través de mayores ingresos, más oportunidades de empleo, y beneficios sociales (salubridad, educación, habitación, etc.), sólo comparables con los alcanzados en algunos de los países más avanzados.

16. El FMI en sus programas generalmente impone un tope al endeudamiento externo del país.

17. Bruno Bekolo-Ebe, "Las medidas de estabilización del FMI en los países en desarrollo", en *Boletín de Información Internacional*, año 4, núm. 7, 11-14 de enero de 1980 (publicado originalmente en *Problèmes Economiques*). Véase también Michael Sidham, "Las terapias de recuperación económica del FMI", en *Boletín de Información Internacional*, año 4, núm. 13, 21 de enero de 1980 (publicado originalmente en *Problèmes Economiques*).

Los impulsores de este modelo sostienen implícitamente que si la realidad no concuerda con la teoría es necesario modificar la realidad. De ahí que las medidas que se proponen vayan encaminadas a hacer funcionar la teoría: si en la realidad no se dan los supuestos en que se basa la teoría, la solución es eliminar los elementos perturbadores para crear esos supuestos, sin tomar en cuenta las repercusiones de tipo social y político que ello pudiera significar. Estos elementos son los controles de precios internos, los subsidios, las barreras arancelarias y, en general, la participación del Estado en la economía.<sup>18</sup> Parece ser, según el FMI, que los gobernantes de prácticamente todos los países del mundo se han equivocado al implantar controles de precios y otorgar subsidios, al participar directamente en el proceso productivo con empresas bajo su control; en fin, al querer aumentar el papel rector del Estado en la economía. De acuerdo con el FMI, los mecanismos del mercado son siempre más eficientes y deciden mejor que los gobernantes lo que más conviene a un país.<sup>19</sup>

Aunque parezca absurdo, también a los países socialistas miembros del Fondo se les sugieren medidas basadas en la supremacía del esquema de mercado. Sin embargo, al no existir competencia interna las recomendaciones se limitan, en la mayoría de los casos, a acercar los precios internos a los externos.<sup>20</sup>

Tal vez el aspecto que más ha influido en el mantenimiento de relaciones entre el FMI y los países socialistas miembros ha sido la complacencia del Fondo con sus sistemas cambiarios (generalmente basados en un estricto control de cambios y de movimientos de capital) y comerciales.<sup>21</sup> A estos países se les toleran sus regímenes cambiarios y comerciales fuertemente regulados, a pesar de que son contrarios a los fines mismos del FMI, con objeto de evitar que los pocos países socialistas miembros se salgan de la institución y fomentar el ingreso de otros.

### *Los sesgos del sistema*

El sistema creado en Bretton Woods tenía tres inequidades

18. Si se analizan con cuidado todos los programas, se verá que las medidas "sugeridas" están orientadas en todos los casos (incluyendo a los países socialistas) a acercar al país a un modelo de libre competencia, sin que se haga una evaluación profunda de las posibles repercusiones negativas de las mismas.

19. Un nuevo punto de vista dentro de la corriente liberal es el de la llamada "teoría de las deformaciones nacionales", que trata de reconciliar la intervención gubernamental con el *laissez-faire*. Esta teoría tiene su origen en la obra de James E. Meade, *Trade and Welfare* (vol. II de *The Theory of International Economic Policy*), que ha desarrollado, entre otros autores, W.M. Corden en *Trade Policy and Economic Welfare*, Clarendon Press, Oxford, Londres, 1974. Esta nueva teoría, aun cuando enfatiza las ventajas de la libre competencia, reconoce que el Estado debe intervenir para mantener niveles adecuados de empleo, lograr una mejor distribución del ingreso, ajustar la asignación de recursos y los patrones de consumo, etc. En la mayoría de los casos el FMI no parece reconocer lo anterior.

20. Aun cuando en ocasiones las medidas propuestas por el FMI van mucho más allá del acercamiento de los precios internos a los externos; tal es el caso de Yugoslavia. Véase Cheryl Payer, *The Debt Trap*, Penguin Books, Nueva York, 1974, pp. 117-142.

21. Véase FMI, *Exchange and Trade Restrictions*, informe anual 1980.



básicas provenientes de la distribución del poder de votación en el FMI, del método de creación de liquidez, y del sistema de ajuste de desequilibrios en balanza de pagos.

El poder de votación en el Directorio del FMI está determinado, fundamentalmente, por el monto de la cuota de los países, la cual se calcula mediante una fórmula.<sup>22</sup> En muchos casos la cifra que se obtiene no es la definitiva, sino que sirve de punto de referencia para entablar negociaciones. Este método ha contribuido a una distribución de cuotas y de votos desigual, que favorece a los países industrializados.<sup>23</sup>

Las decisiones del Directorio son de hecho las que establecen las políticas de la institución, interpretando el Convenio Constitutivo y reflejan primordialmente los intereses de los países que contribuyen en mayor medida a los activos del Fondo: los industrializados.<sup>24</sup>

Esta estructura del poder de votación es piedra angular del sistema monetario internacional. Es la que dificulta que las ideas provenientes de los países en desarrollo penetren en el sistema y la que ha impedido que se corrijan los sesgos inherentes al sistema. Además, el acceso a los recursos del FMI está en función de las cuotas y no de las necesidades reales de financiamiento. La capacidad de giro efectiva de los países en desarrollo ha sido generalmente inferior a sus necesidades. Ello ha propiciado programas de ajustes más estrictos, ya que al haber menos recursos disponibles para apoyo de reserva y balanza de pagos, se tiene que destinar mayor cantidad de los recursos obtenidos a través del endeudamiento externo para financiar el gasto público.

La segunda inequidad del sistema surgido de Bretton Woods es la que se deriva del método de creación de liquidez. Esta se ha realizado, y en buena medida se continúa haciendo, mediante el déficit de balanza de pagos de Estados Unidos, es decir, por medio de la emisión directa de dólares por parte de ese país. Este sistema provoca una transferencia de recursos reales de los tenedores de dólares (países con reservas en dólares) hacia las autoridades monetarias emisoras, fenómeno conocido como *seigniorage*.

Cuando en los sesenta se comenzó a plantear seriamente la necesidad de crear una moneda de reserva internacional, cuyo emisor fuera el FMI, surgió la discusión de cómo se distribuiría ese *seigniorage*, que en este caso recibiría el Fondo.

Harry G. Johnson observaba que siempre será posible

22. La fórmula incluye ingreso nacional, reservas internacionales, exportaciones, importaciones, variabilidad de las exportaciones y variabilidad de las importaciones.

23. Si bien la participación de los países en desarrollo ha crecido, actualmente los países industrializados, una minoría de alrededor de 25, de un total cercano a 150 miembros, tiene las dos terceras partes del poder de votación, suficiente para influir de manera determinante en todas las decisiones que se adoptan en el FMI.

24. Aun cuando últimamente algunos países petroleros han aumentado notablemente su contribución a los activos del FMI, ello no se ha reflejado sensiblemente en su poder de votación.

“redistribuir el *seigniorage* a los tenedores de dinero, de manera que se les compense por los recursos reales que ellos entregan. Esto puede hacerse de dos maneras: pagando un interés sobre el dinero igual al rendimiento que produce la inversión de los recursos reales que se entregaron a cambio de él y mediante la entrega gratuita de dinero a aquellos que demandan cantidades adicionales (por ejemplo, a aquellos que desean dinero adicional para mantenerlo como reserva, evidentemente no a aquellos que lo gastarían)”.<sup>25</sup>

En las conversaciones y negociaciones en torno a la creación de una moneda de reserva internacional raras veces se omitió el tema del *seigniorage*. Sin embargo, en mucho menor medida se discutió entonces, y hasta la fecha, la transferencia de recursos reales del resto del mundo hacia Estados Unidos, país emisor de la que ha sido principal moneda de reserva internacional desde hace ya muchos años, particularmente durante todo el período de la posguerra.<sup>26</sup>

Estos dólares se dieron a cambio de recursos reales y hasta el momento son una transferencia neta hacia Estados Unidos; sin embargo, aun suponiendo que se amortizaran, la cantidad de bienes y servicios que se podría adquirir con ellos sería inferior a la que originalmente compraron esos dólares, debido a la continua pérdida de su poder adquisitivo. Este fenómeno no es nuevo, ya se presentó con la libra esterlina. En efecto, cuando los países con saldos en libras esterlinas decidieron deshacerse de ellas, sufrieron una pérdida sustancial por dos motivos básicos: primero, porque la inflación mundial había erosionado el poder adquisitivo de la libra y, segundo, porque las autoridades británicas habían dejado que se devaluara, con lo que su poder adquisitivo había caído aún más. Esto último fue particularmente importante, pues la libra se depreció contra el dólar estadounidense, moneda que le había remplazado como principal activo de reserva, y que sirve de base para denominar el precio de los bienes que se comercian entre la mayoría de los países de economía de mercado. Claro que Estados Unidos no es el único país que disfruta de *seigniorage* pero sí el que ha recibido una mayor transferencia de recursos reales por este concepto. Otros países cuyas monedas se han convertido en monedas de reserva, y que por tanto también tienen posibilidad de obtener recursos reales de la misma manera que Estados Unidos, son la propia Inglaterra, Alemania, Japón y Francia.<sup>27</sup>

La tercera inequidad, la que se deriva de la manera como el FMI lleva a cabo el ajuste de balanza de pagos, tiene dos facetas. La primera, y a la que ya se hizo referencia, proviene de que el FMI sólo impone medidas de ajuste a los países deficitarios. Como resultado, las políticas de ajuste del Fondo siempre han tenido un sesgo deflacionario, el cual nunca ha tenido una contrapartida expansionaria, pues los

25. Harry G. Johnson, *Further Essays in Monetary Economics*, George Allen & Unwind, 1972, p. 195.

26. El desarrollo de los euromercados hace difícil la medida de esta transferencia. En el proceso de creación de liquidez internacional el Gobierno estadounidense sólo es directamente responsable de la base monetaria emitida por el Banco de la Reserva Federal.

27. Países cuyas monedas han sido denominadas como “de libre convertibilidad” por el FMI.

países superavitarios no han adoptado medidas de esta naturaleza para corregir su superávit externo.

Suponiendo que el FMI impusiera programas de ajuste solamente a los países superavitarios, estos programas serían desde luego expansivos y, al igual que se imponen topes máximos al endeudamiento externo de los países deficitarios, se pondrían topes mínimos a la transferencia de recursos (incluyendo restricciones para mejorar las condiciones de esos préstamos) de los países superavitarios. Desde luego, deberían reevaluar sus monedas, liberalizar totalmente su comercio exterior y aumentar sus importaciones, expandir el crédito, etc. Si se supone además que los términos de intercambio mejoraran constantemente para los países en desarrollo no petroleros, este grupo de países tal vez nunca tendría que adoptar medidas de ajuste por problemas de desequilibrios externos, aun cuando tuviera déficit permanente en cuenta corriente, a no ser que los recursos captados por medio del mejoramiento de los términos de intercambio o a través de mayores flujos de financiamiento en condiciones favorables, fueran administrados de manera equivocada internamente.

En estas condiciones el sistema monetario internacional funcionaría tan mal, o tan bien, como ahora; tal vez seguiría siendo sesgado pero sería un sesgo más justo.

De la aplicación de sus programas a países en desarrollo, y de la determinación mediante ellos del rumbo del desarrollo, se deriva la otra faceta del sesgo de las políticas de ajuste de balanza de pagos del FMI.

El Fondo se ocupa de financiar desequilibrios de corto plazo para que los países con déficit "insostenible" en sus balanzas en cuenta corriente puedan adoptar las medidas de ajuste requeridas para reducir sus desequilibrios de pagos. Al hacerlo, sin embargo, de hecho traza un rumbo de desarrollo basado en las ventajas y posibilidad de la libre competencia y en el supuesto de que existen las condiciones adecuadas para aprovechar esas ventajas, entre las que destaca un sistema comercial internacional libre de restricciones. Los programas del FMI tratan de crear las condiciones internas para un desarrollo fincado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada país, de las cuales hablaba David Ricardo hace ya muchos años. Para que puedan aprovecharse internamente las ventajas comparativas de cada país se requiere un sistema comercial internacional en el cual no se introduzcan periódicamente nuevas restricciones, ya que no se puede planear una estructura productiva tendiente a aprovechar las ventajas comparativas si no se tiene cierto grado de certeza de que efectivamente se van a poder aprovechar. El FMI presupone un sector privado dinámico en los países en desarrollo,<sup>28</sup> o bien un inversionista extranjero

28. El sector manufacturero privado interno de los países en desarrollo difícilmente puede competir en condiciones favorables con el de otros países o con las compañías transnacionales; por ello, para que se anime a buscar mercados en el exterior generalmente requiere de grandes estímulos. Si a esto se agrega la posible introducción de medidas proteccionistas en el país o países donde pueda vender su producto, y la posibilidad de obtener elevados rendimientos internamente (debido, en buena medida, a la considerable protección que el propio país en desarrollo ha dado a su industria), se explica la falta de dinamismo del sector manufacturero privado de estos países para expandirse hacia el exterior.

cuyos intereses coinciden con los intereses nacionales; en otras palabras, que sus decisiones de qué producir, qué invertir, qué tecnología utilizar, qué y cuánto exportar, etc., las toma como si fuera una compañía independiente de la oficina principal. Estos supuestos a veces se acercan a la realidad; sin embargo, en la mayoría de los casos no sucede así, y los resultados que se obtienen de las políticas encaminadas a promover la inversión privada (nacional o internacional) resultan totalmente diferentes de lo esperado. En muchos países en desarrollo, tal vez la mayoría, la participación conjunta del Gobierno y del sector privado en la actividad económica ha sido la que ha propiciado un crecimiento acelerado. Al limitar la participación del sector público, no se expandirá necesariamente la del sector privado para llenar el hueco. Desafortunadamente el FMI supone lo contrario y por ello en múltiples ocasiones su medicina ha producido efectos indeseables.

#### LA REFORMA AL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

La llamada reforma al sistema monetario internacional comenzó, de hecho, en el decenio de los sesenta con las deliberaciones para establecer un activo de reserva de creación internacional; esta etapa inicial culminó con el surgimiento del derecho especial de giro (DEG) en 1969.<sup>29</sup> Una segunda etapa de la reforma es la que introduce un mayor número de cambios; las negociaciones terminan en Jamaica en enero de 1976 y las modificaciones quedan legalmente aprobadas al entrar en vigor la segunda enmienda al Convenio Constitutivo del FMI el 1 de abril de 1978.

De hecho fue la inestabilidad inherente al sistema de Bretton Woods lo que obligó a reformarlo. Esta inestabilidad proviene de las bases mismas del sistema, principalmente de la forma anárquica de creación de liquidez internacional, ya sea mediante aumentos en la producción de oro o de incrementos en la circulación de dólares por déficit en la balanza de pagos de Estados Unidos. Lo anterior, aunado al mantenimiento de una relación fija entre el oro y el dólar, y la convertibilidad irrestricta de la moneda por el metal, fueron erosionando poco a poco, pero cada vez más aceleradamente, los fundamentos mismos del sistema.

A medida que la cantidad de dólares en circulación aumentaba más rápidamente que la producción de oro, comenzó a evidenciarse que Estados Unidos no podría mantener la convertibilidad irrestricta del dólar por oro a la paridad fijada, por lo que el sistema pronto se convirtió en uno basado simplemente en la confianza. Empero, cuando la cantidad de dólares en circulación en relación con las existencias de oro llegó a proporciones fuera de todo orden, la confianza desapareció y las bases del sistema de Bretton Woods se derrumbaron estrepitosamente.

En agosto de 1971 Estados Unidos tuvo que suspender la convertibilidad del dólar en oro y unos meses después, en

29. Para una explicación de lo que es el Derecho Especial de Giro véase Miguel Acevedo y Roberto Marino, "Qué son los DEG's", en *Boletín de Indicadores Económicos Internacionales*, vol. V, núm. 2, 1979, pp. 25-47.

diciembre, los países industrializados del Grupo de los Diez.<sup>30</sup> firmaron el Acuerdo Smithsoniano que realineaba los tipos de cambio y devaluaba al dólar estadounidense. Posteriormente, en 1973, y después de una segunda devaluación del dólar, las principales monedas del mundo abandonaron el régimen de paridades fijas y comenzaron a flotar.

En cuanto al oro, si bien algunos países, con Francia a la cabeza, se oponían a quienes sugerían la desaparición del oro como activo fundamental del sistema monetario internacional, finalmente prevaleció esta última posición sostenida principalmente por Estados Unidos. Este país consideraba que "el mantenimiento del oro como activo monetario era una presión adicional para la convertibilidad del dólar. Además, ante el raquítico desarrollo del DEG, la eliminación del papel monetario del oro permitiría al dólar asumir un papel supremo en el sistema monetario".<sup>31</sup>

El nuevo "sistema" que se establece, si bien introduce la posibilidad de crear liquidez internacional con base en las necesidades del sistema a través del DEG, fundamentalmente legaliza las nuevas prácticas cambiarias y sólo toma en cuenta marginalmente los puntos de vista e intereses de los países en desarrollo. Los sesgos se mantienen y se introducen algunos aspectos negativos nuevos.

#### *Creación de liquidez*

Tal vez el único avance significativo fue el acuerdo, explícitamente incluido en el nuevo Convenio Constitutivo, de convertir al DEG en el principal activo de reserva del sistema monetario internacional. Este nuevo activo de reserva vendría a complementar la liquidez internacional y se emitiría con base en las necesidades del sistema y no de manera anárquica. Desafortunadamente, y a pesar de que hace ya once años que se creó y de que existe un compromiso formal de los países miembros del FMI para convertirlo en el centro del sistema monetario internacional, el DEG es aún un activo de reserva marginal, tanto por lo que respecta a su cantidad como por sus características que lo hacen menos atractivo que los otros activos internacionales.

Que el DEG no haya evolucionado como hubiera sido deseable se ha debido a la estructura del poder de votación del FMI, que favorece a los países industrializados, principalmente a Estados Unidos. Este país puede impedir que se hagan nuevas emisiones de DEG<sup>32</sup> y que se modifiquen sus características, de manera que a pesar del compromiso de convertir al DEG en el principal activo de reserva, el dólar es aún la divisa internacional más importante. Además, ya que las emisiones de DEG se distribuyen de acuerdo con la cuota de cada país, la mayor cantidad de DEG la obtienen los países industrializados, generalmente superavitorios o al me-

nos con una menor necesidad de activos internacionales que los países en desarrollo (excepto la mayoría de los países exportadores de petróleo).

De cualquier manera el DEG representa un avance sobre el sistema de creación de liquidez basado en la emisión de dólares estadounidenses, ya que los países en desarrollo al menos reciben una porción de la nueva liquidez creada. Un mayor avance se daría si la emisión de DEG se vinculara con la transferencia de recursos para el desarrollo, tal como lo propusieron los países en desarrollo aún antes de que se creara el DEG.<sup>33</sup>

El vínculo entre la emisión de DEG y la transferencia de recursos es un mecanismo que puede contribuir a corregir el sesgo que aún existe en la creación de liquidez internacional. Esta propuesta de los países en desarrollo se ha discutido constantemente en los foros monetarios y financieros internacionales, pero ha faltado voluntad política para materializarla. Los argumentos esgrimidos en su contra (que crea inflación, que debilita al DEG, etc.) son de tipo especulativo, ninguno fundamental. Pero en la realidad sería prácticamente imposible demostrar que el sistema funcionaría peor si se introdujera ese vínculo; en cambio, sería evidente que beneficiaría a los países en desarrollo, y entre ellos, a los más necesitados de recursos financieros, a diferencia del actual sistema de creación de liquidez que favorece a los países cuyas monedas son activos de reserva. Además, contribuiría a suavizar la elevada carga del servicio de la deuda de algunos países en desarrollo. El establecimiento del vínculo entre la creación de DEG y la transferencia de recursos para el desarrollo contribuiría a aliviar los sesgos existentes en el sistema monetario internacional, además, al distribuirse más equitativamente la liquidez internacional, promovería la demanda mundial y ayudaría a superar la etapa recesiva de los últimos años.

#### *Sistema cambiario*

La segunda enmienda al Convenio Constitutivo legaliza las prácticas cambiarias que se iniciaron en 1973: flotación generalizada de los tipos de cambio de las principales monedas de reserva.

Los países en desarrollo se opusieron desde el principio a que aumentara la flexibilidad de los tipos de cambio de las monedas de los países industrializados, "esencialmente debido a que creían que el aumento en las fluctuaciones de las cotizaciones cambiarias introduciría una dimensión de incertidumbre totalmente nueva dentro de una atmósfera de la economía internacional que ya era de por sí incierta, lo que hacía extremadamente difícil la preparación y ejecución de sus propios planes de desarrollo".<sup>34</sup> Sin embargo, finalmente aceptaron la incorporación de tipos de cambio flotantes al sistema monetario internacional porque sólo significaba el

30. Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Japón, Francia, Italia, Canadá, Holanda, Bélgica y Suecia.

31. Alfredo Phillips Olmedo, "Consideraciones sobre la reforma del Sistema Monetario Internacional", en *Cincuenta Años de Banca Central*, Banco de México, S.A., y Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 425.

32. Técnicamente las emisiones de DEG se conocen como "asignaciones".

33. Una propuesta similar fue planteada por Keynes en 1943 en su plan para reformar el sistema monetario internacional. Esta idea, sin embargo, preveía la transferencia de recursos para la reconstrucción, no para el desarrollo.

34. William R. Cline, *International Monetary Reform and the Developing Countries*, Brookings Institution, Washington, p. 7.

reconocimiento legal de una práctica que ya se seguía en la realidad.

Los países en desarrollo no apoyaban un sistema de paridades totalmente fijas; siempre mostraron inclinación por el establecimiento de un régimen de cambio flexible pero que a la vez fomentara un grado satisfactorio de estabilidad. El sistema de flotación legalizado en la segunda enmienda no proporcionó estabilidad; al contrario, al permitir agudas y continuas fluctuaciones en los tipos de cambio de las principales monedas de reserva ha propiciado un crecimiento alarmante de capitales especulativos que buscan ganancias de corto plazo en detrimento de la inversión productiva. Además, estas prácticas cambiarias han complicado notablemente el manejo de las reservas internacionales, pues ahora un país puede ver seriamente mermadas sus reservas en un tiempo relativamente corto, si no las maneja adecuadamente.

Aquí vale la pena recordar que desde antes de la segunda guerra mundial Keynes advertía que las especulaciones podrían no hacer daño cuando fueran burbujas en una corriente de nuevas empresas productivas, pero que la situación se podría tornar grave cuando las empresas productivas se volvieran burbujas en un torbellino de especulación.

El propio FMI ha tenido que reconocer la necesidad de que las autoridades monetarias intervengan para corregir variaciones aparentemente injustificadas de los tipos de cambio, para evitar su impacto negativo en la inflación interna y la competitividad externa.<sup>35</sup>

Otra muestra de que las fuerzas del mercado (libre juego de la oferta y la demanda) no han sido tan eficientes en la determinación del precio (tipo de cambio) de las principales monedas de reserva, ha sido la creación del Sistema Monetario Europeo. El objetivo central de este sistema es lograr una mayor estabilidad cambiaria entre las monedas de los países de la CEE mediante la creación de un área monetaria común entre los países miembros.<sup>36</sup>

#### *Políticas de ajuste de desequilibrios de balanza de pagos*

Los dos tipos de sesgos que surgen de aplicar las políticas de ajuste del FMI no se corrigen en la reforma, a pesar de los esfuerzos de los países en desarrollo. Solamente se introducen dos nuevas modalidades de financiamiento: la facilidad petrolera, de carácter temporal, y el servicio ampliado, de carácter permanente, y se mejora una ya existente: la facilidad de financiamiento compensatorio.

A raíz de la casi cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973-1974, surgen grandes desequilibrios de balanza de pagos en la mayoría de los países importadores, tanto industrializados como en desarrollo. Para ayudar a los países miembros a hacer frente a desequilibrios de pagos originados por este aumento, el FMI establece una facilidad

especial temporal, conocida como facilidad petrolera. El acceso a este mecanismo --y al de la facilidad de financiamiento compensatorio-- es el que menos condicionalidad ha involucrado, ya que solamente se esperaba que el país que lo utilizara cooperara con el FMI para encontrar soluciones apropiadas para su problema de balanza de pagos.<sup>37</sup> Esta facilidad fue utilizada en mayor medida por los países industrializados ya que giraron 63% del total disponible, aproximadamente 8 600 millones de dólares.

Algunos de los argumentos que entonces se dieron para justificar la casi nula condicionalidad impuesta al uso de los recursos disponibles por medio de la facilidad petrolera, también podrían utilizarse para apoyar una reducción de la condicionalidad actual sobre los recursos del FMI. Por ejemplo, se consideró que no era conveniente adoptar medidas para ajustar el déficit en cuenta corriente en un período corto, pues su origen --el mayor precio del petróleo-- era un elemento permanente en la economía que no podría asimilarse en el corto plazo. También se pensaba que si se adoptaban programas de ajuste severos, como aquellos que se imponen sobre el uso de los recursos del FMI a través de la facilidad de crédito contingente, se podría poner en peligro la prosperidad nacional e internacional, lo cual contradice los fines mismos del FMI, tal como están establecidos en el artículo primero de su Convenio Constitutivo. Además, el propio Director Gerente del FMI entonces, H. Johannes Witteveen, reconoció que "un importante elemento en la solución de los desequilibrios de pagos internacionales sería un gran volumen de capital a largo plazo proveniente de los países petroleros".<sup>38</sup> En suma, se estimaba que para reducir los déficit originados por el aumento del precio del petróleo se requerían elevados montos de recursos a largo plazo debido a que su origen era de carácter estructural más que coyuntural. Las medidas recomendadas tradicionalmente por el FMI para corregir déficit de balanza en cuenta corriente (devaluación, restricción de la demanda agregada reduciendo el gasto del sector público, contracción de la expansión de la oferta monetaria, etc.) se descartaron.

El FMI reconoció que sólo en caso de déficit originados por el aumento del precio del petróleo se debería dar un tratamiento diferente (basado simplemente en un mayor financiamiento en condiciones adecuadas) al que se prescribe en sus programas de ajuste. Sin embargo, en muchas ocasiones los déficit de los países en desarrollo se han originado por deterioros en sus términos de intercambio y no por ello se les ha dado un tratamiento diferente.<sup>39</sup>

Casi simultáneamente a la facilidad petrolera, el FMI creó, el 13 de septiembre de 1974, el "servicio ampliado", para

37. FMI, *Informe anual 1974*, p. 52.

38. FMI, *Summary Proceedings Annual Meeting 1974*, discurso del Director Gerente, p. 23.

39. El aumento del precio del petróleo en 1974 de hecho representó un deterioro sustancial de los términos de intercambio de los países importadores de petróleo: -11% para los países industrializados y 8% para los países en desarrollo no petroleros. Sin embargo, mientras que en 1975 los países industrializados mejoraron sus términos de intercambio 2.5%, los de los países en desarrollo no petroleros se deterioraron aún más (-9.5%), y si bien tuvieron una ligera recuperación de alrededor de 3% anual en 1976 y 1977, ésta se perdió nuevamente en 1978 y 1979. Véase FMI, *Informe anual, 1980*.

35. FMI, *Informe anual 1980*.

36. Ricardo Reyes Araiza y Javier Guzmán C., "La teoría de las áreas monetarias: el caso del Sistema Monetario Europeo", en *Boletín de Indicadores Económicos Internacionales*, vol. VI, núm. 4.



corregir déficit externos cuya solución exige un período más largo que el que se establece en las facilidades regulares del FMI (generalmente un año).<sup>40</sup> Básicamente esta facilidad se encamina a corregir desequilibrios de pagos de origen estructural, pero los programas que se han aplicado con base en ella son muy similares a los tradicionales, por lo que de hecho han operado como programas de crédito contingente (*stand-by*) de tres años.

Lo novedoso del servicio (o facilidad) ampliado es que se reconoce la necesidad de un plazo mayor para combatir los desequilibrios de pagos cuando éstos son de origen estructural. Empero, es probable que para el FMI el término "estructural" sea muy semejante al de "coyuntural", pues en los dos casos utiliza medidas para restringir la demanda (fundamentalmente disminución del gasto público), para corregirlo.

Por lo que respecta a la facilidad de financiamiento compensatorio, ésta se creó en 1963 para dar financiamiento adicional a los países afectados adversamente por la inestabilidad de los mercados comerciales mundiales. Esta facilidad sirve para compensar a los países que resienten una caída de sus exportaciones. En 1966, 1975 y 1979 se hicieron tres liberalizaciones a esta facilidad para permitir que los países miembros hagan un uso mayor de ella. Dichas liberalizaciones consistieron en eliminar las restricciones que prácticamente impedían el acceso a ella en períodos inflacionarios, y ampliar el monto máximo que puede girarse.

La condición que se impone para usar recursos de esta facilidad es mínima, ya que el país sólo debe manifestar su intención de colaborar con el FMI para corregir el déficit en cuenta corriente. Por ello, es la facilidad más utilizada de esa institución y muy probablemente continuará siéndolo durante algún tiempo.<sup>41</sup>

Sin embargo, el principal inconveniente estriba en que, a pesar de las liberalizaciones, el monto máximo que puede girarse generalmente no cubre la caída de las exportaciones, ya que el monto aún se determina en función de la cuota del país en el FMI.

Los movimientos más recientes en materia de financiamiento para corregir desequilibrios de balanza de pagos son: el reconocimiento por parte del FMI de que las políticas de restricción de demanda deben ir acompañadas de otras para promover la oferta; la ampliación de la capacidad de financiamiento del Fondo, y la introducción de un nuevo tipo de préstamo en el Banco Mundial denominado "Préstamos para Ajustes Estructurales", con lo cual esta institución incursiona en terrenos que hasta ahora han sido exclusivos del FMI. Este, por su parte, con sus medidas para promover la oferta,

40. Véase *Boletín del FMI*, 6 de octubre de 1975.

41. El uso de la Facilidad de Financiamiento Compensatorio durante los primeros tres años de su establecimiento (1963-1966) sólo fue de tres giros, por una cantidad de 87 millones de DEG; en los diez años siguientes a la liberalización de 1966 (1966-1975) hubo 54 giros por un total de 134 millones de DEG y de enero de 1976 a abril de 1980 se realizaron 82 giros por un valor total de 3 400 millones de DEG.

está metiéndose en asuntos que antes eran de la exclusiva competencia del Banco Mundial.

Este "nuevo enfoque" del FMI y la nueva facilidad financiera del Banco Mundial son demasiado recientes como para evaluar sus resultados. Es más, aún no se sabe a ciencia cierta cómo se van a aplicar. Lo que sí es claro es que el nuevo enfoque del FMI sólo disminuirá en poco el sesgo deflacionario de sus programas, en caso de que se le entienda como una medida para financiar programas o proyectos específicos de un país, pero también puede dar lugar a una intervención más directa en los planes de desarrollo de cada país, si se interpreta incorrectamente.

En cambio, la nueva facilidad del Banco Mundial aparentemente ha introducido un nuevo aspecto: la condicionalidad, que antes prácticamente no existía, para usar los recursos de esta institución. Esta facilidad no parece traer beneficios, sino todo lo contrario, a los países en desarrollo, a los cuales convendría simplemente disponer de mayores recursos canalizados mediante las facilidades regulares del Banco Mundial (préstamos por programas, por proyectos, etcétera).

En suma, la reforma al sistema monetario internacional ha introducido aspectos que han hecho pensar que se avanzaba en la dirección correcta, como la creación del DEG, pero que finalmente sólo han aliviado marginalmente los sesgos del sistema. Por otro lado, la reforma legalizó el régimen de flotación de las principales monedas de reserva, lo que ha significado un elemento de incertidumbre que no existía con el sistema originalmente establecido en Bretton Woods.

#### PROPUESTAS RECIENTES PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

##### *De los países en desarrollo*

Las ideas y propuestas de los países en desarrollo en cuestiones monetarias y financieras se recogen, casi en su totalidad, en el Programa de Arusha,<sup>42</sup> y en el Bosquejo de un Programa de Acción para la Reforma Monetaria Internacional.<sup>43</sup>

Ambos documentos enfatizan la necesidad de una reforma monetaria internacional fundamental, considerada en un ámbito más amplio, donde se tomen en consideración arreglos comerciales y de financiamiento para el desarrollo. Señalan las principales características que el sistema monetario internacional debería reunir para que promoviera efectiva-

42. Véase el *Programa de Arusha para la Autoconfianza Colectiva y Marco para Negociaciones*, febrero de 1979.

43. El Bosquejo fue preparado en 1979 por el Grupo de los 24, cuando lo presidía México, y fue endosado por el Grupo de los 77. Este último Grupo se creó en 1967 para coordinar la acción de los países en desarrollo en las negociaciones que se llevan a cabo en diferentes foros (UNCTAD, ONU, etc.). Establecido en 1972 por los 77, el Grupo de los 24 coordina la acción de los países en desarrollo en cuestiones monetarias y financieras internacionales, como respuesta al hecho de que las consultas y negociaciones que se estaban realizando en el seno del FMI para resolver la crisis del sistema monetario internacional no se tomaban en cuenta sus intereses.

mente el desarrollo, el empleo y el comercio dentro del contexto general en que se inscriba el nuevo orden económico internacional. Dentro de estas características destacan: una mayor participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones; la necesidad de simetría en el proceso de ajuste de desequilibrios de pagos internacionales, donde se tome en cuenta la naturaleza de los problemas de pagos, el grado de desarrollo de los países y la necesidad de mantener altas tasas de crecimiento; un sistema cambiario flexible pero que fomente estabilidad, y una creación de liquidez internacional de manera colectiva en consonancia con las exigencias de una economía mundial en expansión y las necesidades propias de los países en desarrollo, por lo que también debería considerar la transferencia de recursos a estos países.

Estas características deseables del sistema monetario internacional deben ir de la mano con un reordenamiento del sistema comercial<sup>44</sup> para que realmente se logre el objetivo de un mayor desarrollo.

Los países en desarrollo no se han detenido en el simple señalamiento de las características más deseables del sistema monetario internacional, sino que han propuesto una serie de medidas para ir mejorando el sistema actual de manera que sus características se vayan acercando paulatinamente a las del sistema ideal.

Si se adoptaran, muchas de estas medidas corregirían o al menos suavizarían los sesgos del sistema monetario internacional que afectan principalmente a los países en desarrollo no petroleros. Dichas medidas pueden dividirse en cuatro grandes rubros: *i)* las tendientes a promover la transferencia de recursos reales en la dirección Norte-Sur, *ii)* las relacionadas con el aumento total de recursos; *iii)* las orientadas a mejorar el financiamiento de desequilibrios de balanza de pagos, y *iv)* las relacionadas con el comercio.

*i)* Medidas relativas a la transferencia de recursos reales. Entre ellas destacan la imperiosa necesidad de aumentar el flujo de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), el cual se ha estancado en el último decenio, después de haber decrecido sustancialmente en los sesenta;<sup>45</sup> la creación de un vínculo entre la asignación de DEG y la transferencia de recursos para el desarrollo; el establecimiento de una estrategia eficaz para hacer frente a los problemas que representa la deuda externa (por su monto y condiciones) para algunos países en desarrollo; el aumento de los préstamos por programas de las instituciones financieras multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etcétera).

*ii)* Medidas relacionadas con el aumento total de recursos. Tema donde resalta la propuesta de llevar a cabo asignaciones

anuales de DEG en cantidades suficientes para atender las necesidades de liquidez de los países miembros; aumento de los recursos de las instituciones multilaterales de financiamiento para el desarrollo y del FMI, cuidando que al hacerlo se dé una mayor participación a los países en desarrollo ya que mediante las cuotas se determina el poder de votación.

*iii)* Medidas relacionadas con el financiamiento de balanza de pagos. Estas medidas hacen hincapié en la necesidad de suavizar las condiciones que impone el FMI para usar sus recursos de tal manera que tomen en cuenta cabalmente las características y necesidades de desarrollo. Además, se propone el establecimiento en el FMI de una facilidad de financiamiento de balanza de pagos a mediano plazo, con el objeto de financiar déficit provocados por causas externas, ajenas al control de las autoridades del país.<sup>46</sup>

*iv)* Medidas relacionadas con el comercio. Aquí destaca la plena y estricta adhesión al *statu quo* que se han comprometido a respetar los países desarrollados en materia de introducción de restricciones a sus importaciones, particularmente las procedentes de los países en desarrollo.

En suma, los países en desarrollo han presentado ideas generales y medidas concretas encaminadas a una reforma fundamental del sistema monetario internacional. De las propuestas que han sido recogidas en los documentos de los grupos de los 77 y de los 24 algunas son relativamente nuevas como la facilidad de mediano plazo de PNUD/UNCTAD, otras datan de muchos años atrás, como el vínculo entre la creación de liquidez y la transferencia de recursos para el desarrollo, pero todas contribuirían a hacer menos injusto el sistema monetario internacional actual. En virtud de que el sistema monetario afecta las transacciones internacionales, las medidas propuestas por los países en desarrollo para corregirlo contribuirían significativamente a mejorar el funcionamiento y promover la expansión del comercio mundial.

No es la intención de este trabajo analizar en detalle cada propuesta; solamente conviene resaltar que son propuestas viables, las cuales no se han llevado a cabo simplemente por falta de voluntad política.

#### *La Comisión Brandt*

Precisamente esta falta de voluntad política de los países industrializados ha provocado la creación de grupos independientes, donde participan expertos de países industrializados y en desarrollo, con el objeto de proponer soluciones intermedias que puedan ser aceptables para todos. El último de estos grupos fue el encabezado por el ex-primer ministro alemán Willy Brandt, que popularmente se conoció como Comisión Brandt y que en 1980 presentó su informe, que en adelante citaremos como Informe Brandt.<sup>47</sup>

46. Proyecto INT/75/015 del PNUD/UNCTAD para el establecimiento de una facilidad de mediano plazo en el FMI.

47. *North-South. A Programme for Survival. The Report of the Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt*, Pan World Affairs, 1980. (Hay edición en español: *Norte-Sur. Un programa para la supervivencia. Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo, presidida por Willy Brandt*, Editorial Pluma, Bogotá, 1980. N. de la R.)

44. La posición de los países en desarrollo en materia comercial está comprendida en la "Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima", emanada de la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de los 77 celebrada en Lima, en noviembre de 1971.

45. La ayuda oficial para el desarrollo de los países de la OCDE como porcentaje de su PNB era de 0.51% en 1960, bajó a 0.34% en 1970, y ha permanecido prácticamente constante, con sólo ligeras variaciones, hasta 1980.

Conviene notar que este grupo de expertos sólo pudo ponerse de acuerdo en una serie de medidas, la mayoría de dudosa relevancia, que se incluyen en el último capítulo del Informe Brandt. El texto del Informe no fue avalado por los expertos que participaron en su elaboración, y es la parte que coincide en mayor medida (aun cuando persisten profundas diferencias) con los planteamientos de los países en desarrollo.

Por lo que respecta a las propuestas en materia monetaria y financiera, éstas ni siquiera se acercan a los planteamientos de los países en desarrollo, con excepción de la que se refiere a la necesidad de aumentar la participación de estos últimos en el proceso de toma de decisiones del FMI.

Algunas ideas de los países en desarrollo fueron totalmente deformadas por la Comisión Brandt y presentadas como si en realidad fueran los mismos planteamientos. Un ejemplo de lo anterior es el vínculo entre la creación de DEG y la transferencia de recursos para el desarrollo, lo que fue interpretado por la Comisión como un vínculo entre la creación de liquidez y la transferencia de recursos a países que requieren ajustar sus balanzas de pagos, lo que seguramente implicaría la adopción de un programa de ajuste con el FMI por parte del país que quiera hacerse acreedor a tal transferencia.

En relación al proceso de ajuste de desequilibrios externos, el Informe Brandt utiliza la misma retórica empleada por el FMI, es decir, que el proceso de ajuste de los países en desarrollo debe situarse en el contexto del mantenimiento de un desarrollo económico de largo plazo, lo cual hasta el momento ha significado programas de ajuste contraccionistas y el establecimiento de las condiciones (liberalización de precios, tarifas, etc., que ya se trataron anteriormente) para un desarrollo sano y sostenible en el largo plazo.

El Informe Brandt limita la expansión de la liquidez mundial mediante la emisión de DEG por medio de la restricción que tradicionalmente han utilizado los países industrializados: que no cree presiones inflacionarias. Aun cuando la inflación debe tomarse en cuenta cuando se crea liquidez, hasta ahora no se ha podido demostrar que la emisión de DEG haya tenido algún impacto inflacionario, pero este temor, hasta ahora infundado, ha impedido la creación de DEG en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de liquidez, particularmente las de los países en desarrollo.

En suma, el paquete de medidas para reformar el sistema monetario internacional que propone la Comisión Brandt no corregirá, si acaso sólo aliviará ligeramente, los sesgos en materia de creación de liquidez internacional y del proceso de ajuste de desequilibrios de pagos, por lo que sus propuestas "conciliadoras" poco servirían a los intereses de los países en desarrollo.

#### CONCLUSIONES

El sistema monetario internacional que se creó en Bretton

Woods tenía tres sesgos fundamentales que afectaban adversamente a los países en desarrollo: el derivado de la estructura del poder de votación; el proveniente del mecanismo de creación de liquidez internacional basado en la producción de oro y la emisión de dólares, y el originado en el proceso de corrección de desequilibrios en las balanzas de pagos, que sólo impone medidas de ajuste contraccionarias a los países deficitarios y no toca a los países superavitarios. La reforma que comenzó durante los sesenta y terminó con la entrada en vigor de la segunda enmienda al Convenio Constitutivo del FMI no corrigió esos sesgos. La estructura del poder de votación continúa favoreciendo a los países industrializados en el FMI; si bien se introdujo el DEG, lo cual es sin duda un avance, el mecanismo de creación de liquidez internacional aún se basa principalmente en el dólar y en otras monedas de reserva. El proceso de ajuste de balanza de pagos se continúa realizando de manera exclusivamente contraccionista, recayendo el peso del ajuste sobre los países deficitarios y los programas del FMI continúan poniendo un énfasis excesivo en medidas para restringir la demanda (y por tanto el consumo) y en la eliminación de controles gubernamentales sobre precios, tarifas, etc., como fórmula mágica para establecer las condiciones necesarias para un crecimiento "sano" y "sostenible" en el largo plazo.

Ha habido algunos avances, pero sólo pueden considerarse fundamentales la creación del DEG y, en menor medida, la liberalización de la facilidad de financiamiento compensatorio; otros cambios de relativa importancia, pero que no pueden considerarse fundamentales, han sido el alargamiento de los períodos de ajuste de balanza de pagos, de uno a tres años, y la introducción de "medidas del lado de la oferta" en los programas de ajuste, aun cuando habría que esperar un poco para evaluar esto último pues todavía no se definen cuáles son estas medidas.

La reforma también incluyó un aspecto que los países en desarrollo han considerado negativo: la legalización del régimen de flotación de las principales monedas, lo cual introduce un nuevo elemento de incertidumbre en una atmósfera económica mundial ya de por sí incierta.

Los países en desarrollo han planteado una serie de propuestas viables para una reforma fundamental del sistema monetario internacional, las cuales no se han llevado a cabo debido únicamente a la falta de voluntad política de los países industrializados.

Esta falta de voluntad política ha propiciado la creación de grupos independientes, donde participan expertos de países industrializados y en desarrollo, para buscar soluciones de compromiso. El último de estos grupos fue el encabezado por Willy Brandt, el cual presentó su informe en 1980. Las recomendaciones que en él se hacen con relación al sistema monetario internacional, cuando mucho contribuirían a aliviar ligeramente los sesgos en materia de creación de liquidez internacional y del proceso de ajuste de desequilibrios de pagos. Estas propuestas "conciliadoras" poco servirían a los intereses de los países en desarrollo, ya que consisten en cambios superficiales que no tocan la estructura fundamental del sistema. □