



PLAN FENIX



CONFERENCIA
“Reforma del FMI: una Perspectiva Latinoamericana”
BUENOS AIRES
5 de octubre de 2007

I. INTRODUCCIÓN

La Fundación Friedrich Ebert (FES) organiza una serie de reuniones regionales con el fin de intercambiar información, ideas y opiniones concernientes a la reforma del Fondo Monetario Internacional (FMI). La primera de ellas se llevó a cabo el 5 de octubre de 2007 en Buenos Aires, con el apoyo del Grupo Plan Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

El debate que se pretende impulsar gira en torno a la visión latinoamericana sobre el rol del FMI en la actualidad y en el mediano plazo, sus principales dificultades y desafíos y las propuestas de reforma. Asimismo, se intenta valorar el desempeño de las instituciones alternativas en el Sistema Global de Gobernanza Económica.

Los resultados de los diálogos regionales se presentarán en una conferencia en Washington, en el marco del Encuentro de Primavera entre el FMI y el Banco Mundial en abril de 2008.

II. MARCO DE DISCUSIÓN

Luego de las crisis financieras de los últimos tiempos y con la actual fase de crecimiento de la economía global, surge la necesidad de replantear el papel del FMI a la luz de la experiencia reciente. En todo el mundo se discute acerca de la legitimidad y la eficiencia del organismo creado en el marco de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, en 1944.

Puntualmente, los países de Latinoamérica objetan su capacidad para prever crisis y dudan sobre su desempeño para la resolución de las mismas. En la región se ha ganado pésima fama debido a los ajustes impartidos y convenidos con factores de poder internos y externos a expensas de la sociedad en su conjunto. La experiencia de los países de la región indica que es conveniente mantenerse alejado de las políticas de intervención del FMI.

Los últimos años nos muestran, por un lado, el surgimiento de nuevos poderes en el escenario internacional (como China o Brasil) y la reaparición de mercados fuertes (Rusia). Por otro lado, se vislumbra la pérdida de poder relativo de los países más industrializados, debido a una crisis de confianza en los valores liberales desde allí propuestos. Estos son fundamentos suficientes para gestar una crisis de gobernanza global.

En este marco, se propone discutir sobre cómo los cambios en las relaciones de poder y el actual contexto financiero internacional afectan al FMI. Del mismo modo, se discute si el acervo intelectual del FMI requiere un ajuste y en qué sentido, así como el rol que se propone para el FMI en el futuro.

III. ACTUALES INICIATIVAS DE REFORMA DEL FMI

La economía mundial enfrenta dos grandes problemas: los desbalances globales entre las principales economías mundiales y las crisis financieras donde los principales actores son las entidades privadas. Las falencias de los mercados de capitales justificarían la existencia de instituciones como el FMI, pero no en su estado actual. Existe pleno consenso entre los países de la región en que el FMI fracasa en el cumplimiento de los estatutos fundacionales. Del mismo modo, no suministra liquidez internacional suficiente, no regula ni supervisa acertadamente y establece condicionalidades crediticias inapropiadas.

Generalmente, cuando se atraviesa una fase de crecimiento en la economía mundial, la funcionalidad del FMI pasa a segundo plano, pero para los países latinoamericanos es fundamental pensar de qué manera se pueden generar mecanismos que permitan corregir de forma gradual los desequilibrios financieros.

El FMI comenzó a transitar un proceso de cambios con resultados todavía inciertos. Con gran expectativa de los países en desarrollo, recientemente se designó como Director Gerente a Dominique Strauss-Kahn. Dicha expectativa se fundamenta en sus declaraciones previas a su designación, donde manifestó que tendrá en cuenta los intereses en términos de representación de los países de bajos ingresos y, al mismo tiempo, propuso mayor participación acorde al peso en el mercado mundial de los países de ingreso medio.

Durante su visita por América Latina, los países expresaron su desconfianza en el FMI y en los recientes cambios implementados. En este sentido, la región espera que el FMI sea un organismo que intervenga con mayor eficiencia y amplitud con objetivos de igualdad social.

Las recientes definiciones sobre el nuevo rol del FMI apuntan a que el organismo desarrolle una supervisión a nivel multilateral, donde la institución funcione como un foro de coordinación de políticas macroeconómicas de los países para impedir que haya desajustes en las tasas de cambio, y una supervisión a nivel bilateral, para la incorporación de estándares financieros.

Sin embargo, para los países en desarrollo el principal problema es que estas reformas no están a la altura de lo esperado para que el organismo recupere su legitimidad. Para Latinoamérica, por más que exista consenso sobre un nuevo proceso de reformas, no se espera que el FMI sea la institución adecuada para llevar adelante algunas de las nuevas tareas propuestas.

Parte del escepticismo de los países de la región se basa en la implementación del *Plan de Singapur (2006)*, donde la primera etapa consistió en incrementar el voto de cuatro países miembros, y la segunda etapa consiste en modificar la fórmula de la cuota y duplicar los votos básicos. Existe pleno consenso aquí sobre la insuficiencia de esa iniciativa ya que no modifica cuestiones de fondo como, por ejemplo, que un solo país siga teniendo poder de veto para decisiones calificadas.

Como resultado, en Latinoamérica y en el resto de los países en desarrollo, domina la inconformidad ante las reformas hasta aquí implementadas y escepticismo sobre las reformas propuestas. Las dificultades del FMI en cuanto a la legitimidad institucional y su falta de eficiencia en las intervenciones, dejan irresuelto el problema de los desbalances globales y las crisis financieras.

IV. EL FMI Y SU REFORMA

Se resume a continuación el documento *“El FMI y su reforma”*, preparado y expuesto por Roberto Frenkel en la Conferencia. Cabe destacar que el trabajo se trata de un aporte al debate, no de un resultado del mismo. (ANEXO I)

El FMI enfrenta actualmente los siguientes problemas:

- 1) No está cumpliendo las funciones que cumplía en el pasado y no se vislumbran claramente nuevas funciones.
- 2) Como consecuencia de la drástica reducción de sus operaciones de préstamo, sus ingresos son insuficientes para cubrir sus costos operativos.
- 3) No ha jugado un papel relevante en la discusión de los desbalances globales, a pesar de que el tema se encuentra en el corazón mismo de su misión institucional.
- 4) Adolece de crisis de legitimidad, porque tiene una estructura de poder cuestionada por buena parte de los países miembros.
- 5) Desde bien diferentes perspectivas se desconfía de su orientación intelectual y de la calidad de sus recomendaciones de política.

Efectivamente, el FMI ha dejado de hacer lo que hacía en el pasado sin asumir nuevas funciones y de ahí deriva su problema de sostenibilidad financiera, pero esto no afecta directamente el funcionamiento del sistema financiero internacional ni representa una dificultad que deba ser resuelta con urgencia.

Por otro lado, la desconfianza en la orientación intelectual del FMI y sus recomendaciones existen desde hace mucho tiempo, pero su actual extensión

es principalmente herencia de las últimas operaciones importantes emprendidas antes de entrar en la decadencia de sus actividades: los programas en las crisis asiáticas, de Rusia y de Argentina a fines de los años noventa y principios de la presente década.

El cuestionamiento de la legitimidad del gobierno del FMI tiene mayor expresión que nunca antes, probablemente por los cambios en el peso relativo y los roles de diversos países desarrollados (de Europa, por ejemplo) y en desarrollo (China y otros países del Asia, por ejemplo) que han tenido lugar en las fases más recientes de la globalización. Sin embargo, este conflicto se encuentra en una situación latente, dado que en el FMI no se están decidiendo cuestiones muy importantes, por la mencionada decadencia de sus actividades.

Resta considerar, por último, la ausencia del FMI en el tratamiento del problema más importante que presenta el escenario financiero internacional. Difícilmente se encuentre un tema más apropiado para ser tratado en el FMI que los desbalances globales, al menos de acuerdo a la misión asignada a la institución cuando ésta fue creada. Algo que debería tratarse “naturalmente” en el foro multilateral del FMI, no se trata allí, ni en ninguna otra instancia internacional. La explicación es evidente: parece claro que el gobierno de los Estados Unidos no tiene la intención de someter esta cuestión, que lo involucra como principal actor, a la consideración de la institución multilateral, pese al poder de voto y de veto que tienen allí Estados Unidos y los países desarrollados.

Cualquier discusión sobre el futuro rol del FMI en el sistema financiero globalizado debe comenzar por considerar el nuevo contexto que se ha generado en la década presente y su proyección futura. Por lo tanto, la discusión de las tendencias futuras del sistema financiero y de las políticas preventivas para evitar una eventual crisis financiera internacional debe ser necesariamente global, abarcando las políticas macroeconómicas de los países en desarrollo y desarrollados. Mientras tanto, la doctrina oficial del FMI no parece reconocer las virtudes del nuevo contexto para los países en desarrollo, en materia de robustez financiera y crecimiento.

Una revitalización del espíritu de Bretton Woods sería necesaria para que un FMI reformado, con una estructura de gobierno más acorde al peso real de los países miembros, se constituyera en el foro para considerar los problemas de coordinación de políticas macroeconómicas que reclama el sistema globalizado.

V. PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Tanto la Argentina como Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela¹ tienen una amplia historia con el FMI. Desde esa experiencia, se plantearon críticas en su total mayoría consensuadas, se compartieron lecciones de las relaciones de cada país con el FMI y como resultado se esbozaron algunas recomendaciones conjuntas.

¹ Países cuyos experiencias se presentó en la Conferencia.

1) CRÍTICAS DESDE LA REGIÓN

- Los países en desarrollo no están pudiendo intervenir en los mecanismos de condicionalidades, ni en los programas, ni en los costos.
- Aceptar un programa del FMI implica aceptar básicamente un programa de ajuste permanente, y así no se puede pretender crecer y desarrollarse.
- Existen condicionalidades impuestas por el FMI que deben ser cumplidas incluso antes del desembolso del crédito. Como resultado, el costo de los programas es elevado porque parten desde el inicio con una reforma. Además, cuando generalmente se solicita una línea de crédito, el país ya está sobrepasado de cuota por lo que el interés a pagar es superior.
- En muchos casos el FMI representa intereses de inversores privados. Se plantean varios interrogantes: ¿cómo debe intervenir el FMI? ¿a favor de quién? ¿está preparado el FMI para prevenir una crisis financiera global que sobrepase una economía nacional? ¿son sus instrumentos apropiados dada la creciente integración de los mercados financieros?
- La experiencia de las crisis, si bien tienen especificidades particulares, tienen un denominador común: la entrada masiva de capitales de portafolio. Ante esta situación el FMI persistió en sus recetas tradicionales aconsejando una mayor apertura a los movimientos financieros, pues la salida de capitales era una reacción a las malas políticas nacionales. La entrada de capitales financieros expone a un país a inversiones con horizontes de plazo corto.
- Se enfrentan problemas de riesgo moral, porque los inversores pueden tomar mas riesgo sabiendo que el FMI puede desembolsar liquidez en caso de crisis.
- Existe cierta miopía en la visión del FMI sobre los resultados: cuando las cosas van bien es gracias al FMI y cuando van mal es culpa de los gobiernos y otros factores, pero no del FMI.

2) RECOMENDACIONES

✓ HACIA EL FMI

- El FMI tiene una crisis de legitimidad y de eficiencia. Se espera que los países en desarrollo puedan intervenir con mayor protagonismo en los procesos de toma de decisión del organismo.
- La ayuda debe ser libre de condicionalidades.
- El FMI debería desarrollar una tarea de vigilancia multilateral del sistema financiero internacional ayudando a asegurar su estabilidad y anticipar crisis y propagaciones de tensiones. Dado que la economía actual es distinta a la que regía en los momentos en los que el FMI fue concebido, esta situación exige una renovación conceptual que permita una mejor comprensión de la evolución de los flujos financieros a nivel mundial.

- El FMI debe aceptar los controles de capitales como herramienta de política económica, ya que están permitidos por los artículos constitutivos (Art. 6 – Sección III).
- El esquema del régimen cambiario y su relación con la economía real debe ser defendido como instrumento. Además, la evidencia indica que los países que en menor medida se financiaron con endeudamiento externo son los que más crecieron. Por lo tanto, existe un rol para los controles de capital y un rol para no liberalizar la cuenta de capital abruptamente.
- Se exige una reforma en el sistema de elección del Director Gerente para que cualquier país miembro pueda presentar candidato.
- Se presentó una nueva fórmula² para la confección del reparto de votos-cuotas basada en el PIB medido en paridad de poder de compra, en la cuenta corriente de la balanza de pagos y en el stock de reservas internacionales. Si bien no es una propuesta conjunta de la región, de su análisis resulta un gran aporte al debate. (ANEXO II)
- Se exige que el FMI adopte su propio programa de ajuste para reducir su déficit operativo.

✓ HACIA LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

- Los países en desarrollo deben defender sus propios márgenes de maniobra. Los ajustes permanentes son dañinos para las economías pequeñas, ya que nunca se recuperan situaciones favorables previas al lanzamiento de un plan de intervención y condicionan fuertemente los desarrollos futuros. En este contexto, la cooperación regional ayuda independientemente de las negociaciones que se lleven adelante a nivel global.
- América Latina aprendió que debe buscar balances sanos entre crecimiento y estabilidad genuina, diseñando sus propias políticas de ajuste.
- Se propone una nueva arquitectura financiera regional³, basada en gobernanza democrática y transparente, integrada por una banca de desarrollo, una banca central regional y un esquema monetario común, todo esto en un marco de operatividad técnica y eficaz. (ANEXO III)
- Son muy positivos los intentos de integración financiera de América Latina, ya que generan actitudes de recambio por parte de los organismos multilaterales.

Las exposiciones de los expertos intervinientes mostraron pleno consenso en las críticas hacia el desempeño del FMI, como así también en el sendero en que las reformas y cursos de acción deben ser encarados.

² RIBEIRO, Fernando. "Governance in the International Monetary Fund: a Proposition of a New Quota-Formula" Prospectiva, Brazilian Consulting on International Affairs.

³ PÁEZ PÉREZ, Pedro. "La Propuesta Ecuatoriana para una Nueva Arquitectura Financiera Regional".

VI. CONCLUSIONES

Se comparte aquí cierta desconfianza ante las posibilidades de reforma al desviarse el accionar de los principios básicos para los cuales había sido creado el FMI. El peso de poder de los mercados financieros centrales y la ideología definida del FMI hace pensar que la reforma debería enmarcarse en el rediseño de toda la arquitectura financiera mundial.

En ese sentido, existe total escepticismo en Latinoamérica sobre las reformas propuestas. En cuanto a su función de entidad reguladora y supervisora, el FMI ya se encontró con falencias y conflictos de intereses, no pudiendo prevenir profundas crisis en el pasado y agravándolas luego con la imposición de condicionalidades en las líneas de crédito. Esas condicionalidades tuvieron poco efecto en el restablecimiento de los senderos de solvencia. Y en cuanto a su función crediticia, en la actualidad hay líneas de crédito no utilizadas y parece difícil crear líneas contracíclicas en el corto plazo. Recientemente se ha verificado que son los bancos centrales los que proveen liquidez ante las situaciones adversas.

Hoy los países en desarrollo no confían en el FMI, es por ello que acumulan reservas como resguardo y proponen alternativas de recambio en la gobernanza del sistema financiero internacional por medio de acuerdos financieros regionales. Los países de la región se asocian para generar nuevos espacios en pos de ganar márgenes de maniobra para la política económica. Estos nuevos espacios están hoy en pleno desarrollo siguiendo las líneas aquí propuestas.

Por otro lado, el FMI carece de jurisdicción definida para intervenir seriamente sobre los Estados Unidos o China, que son los principales países que generan el desbalance mundial. Paradójicamente, son los países desarrollados los que no tienen intenciones de darle al FMI un papel importante como foro efectivo para llevar adelante este tipo de discusiones. Además, ni los países centrales ni los periféricos acuerdan que el FMI sea el ámbito adecuado para la discusión de las nuevas propuestas que buscan equilibrar los desbalances globales y atenuar las crisis financieras.

Los países de Latinoamérica exigen que el FMI cambie conceptos en su funcionamiento interno, en su sistema de representatividad y en su intervención en el sistema financiero global. El consenso aquí trazado indica que el camino de reforma debe contribuir a la regulación de los movimientos de los mercados internacionales apuntando al crecimiento económico con equidad social.

Como se ha planteado, los países de Latinoamérica objetan el actual rol del FMI y los cambios que se han propuesto hasta el momento. Ante el nuevo escenario mundial, la región reclama un nuevo diseño del organismo que contemple los principios aquí expuestos. La experiencia llama al escepticismo, razón por la cual se alienta a continuar con los esfuerzos en pos de una mayor integración regional, ya que en la actualidad los países eligen mantenerse alejados de las políticas de intervención del FMI.