
Bretton Woods y México. Balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

Víctor L. Urquidí *

Ha pasado medio siglo desde que los representantes de 44 gobiernos se reunieron en Bretton Woods, Nueva Hampshire, en Estados Unidos, a fin de considerar y aprobar, a invitación de la Tesorería estadounidense, los proyectos que se habían venido estudiando desde 1942 sobre la creación de un Fondo Monetario Internacional (FMI) y un Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy conocido como Banco Mundial (BM). México fue uno de esos 44 países.¹ Por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México, durante el periodo de anteproyectos y consultas, nuestro país había desempeñado un papel de significación entre los Estados latinoamericanos miembros del conjunto de las Naciones Unidas que se encontraba en estado de guerra con las potencias del Eje.

* Ex presidente de El Colegio de México, institución de la cual es profesor-investigador emérito en la actualidad.

¹ El autor asistió a la Conferencia de Bretton Woods, de 1944, en calidad de secretario técnico de la Delegación de México; previamente había participado en los estudios y análisis que correspondió hacer al Banco de México, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), acerca de los temas de la Conferencia y en particular los proyectos de creación del FMI y el BIRF. En octubre de 1994 fue invitado a una conferencia de organismos no gubernamentales y académicos, auspiciada por el Instituto de Política Agrícola y Comercial de Minneapolis, Minnesota, en la misma sede original de Bretton Woods, a presentar un trabajo titulado "Reconstrucción vs. desarrollo: el FMI y el Banco Mundial", en el cual se basa parte del contenido del presente ensayo. Véase Orin Kirshner (comp.), *The Bretton Woods-GATT System: Retrospect and Prospect After Fifty Years*, Nueva York, M. E. Sharpe, 1996, pp. 30-51.

Al conmemorarse el primer cincuentenario del FMI y el BM, se ha destacado el origen de ambas instituciones y se ha hecho un repaso del papel que, en algunos casos con éxito y en otros con deficiencias, han desempeñado en el mantenimiento del orden monetario internacional y en el apoyo financiero para el desarrollo. Aunque pudiera parecer innecesario añadir un comentario más al torrente de lo que se ha dicho y publicado, es necesario destacar que se ha escrito muy poco sobre cómo se consideraron, en México, en los años cuarenta, los proyectos monetarios y financieros para la posguerra. Es claro que dichos proyectos eran parte de una reestructuración del orden mundial que comprendía, además, la aprobación de una Carta de las Naciones Unidas y el establecimiento de diversos organismos especializados en materia de comercio, agricultura, educación y cultura, entre otros. Tampoco se conoce mucho sobre la participación e intervención específicas de México en la Conferencia de Bretton Woods. El propósito principal de este trabajo es ahondar en algunos aspectos de esa participación y hacer un breve balance de la situación que los dos organismos financieros internacionales guardan en la actualidad.²

² El jefe de la delegación mexicana a la Conferencia de Bretton Woods fue Eduardo Suárez, titular de la SHCP en esa época. Dedicó el capítulo XIX de su obra *Comentarios y recuerdos, 1926-1946*, México, Porrúa, 1977, a "La Conferencia Internacional de Bretton Woods de 1944"; ha sido reproducido recientemente en la revista *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 10, octubre de 1994, pp. 848-852. En ese mismo número conmemorativo de dicha revista, se publicaron otros artículos sobre el cincuentenario de Bretton Woods, entre ellos uno del presente autor, "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", pp. 838-847; otro de Felipe Pazos, "La Conferencia de Bretton Woods: recuerdos de un participante", y varios más.

Entre las publicaciones recientes al respecto en Estados Unidos destacan: Raymond F. Mikesell, *The Bretton Woods Debates: A Memoir*, Princeton University (Essays in International Finance, núm. 192), marzo de 1994, y Robert W. Oliver, *Early Plans for a World Bank*, Princeton University (Princeton Studies in International Finance, núm. 29), 1971. En julio de 1994 se dio a conocer un informe de la Comisión de Bretton Woods, cuya síntesis fue publicada en el número citado de *Comercio Exterior*, bajo el título "Bretton Woods: de cara al futuro", pp. 906-912. Un libro reciente de importancia es el de Peter B. Kenen (comp.), *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*, Washington, Institute for International Economics, 1994. Como curiosidad histórica, puede consultarse también un artículo del presente autor titulado "Elasticidad y rigidez de Bretton Woods", *El Trimestre Económico*, vol. XI, 1944, pp. 595-616.

Antecedentes principales del FMI y el BM

El antecedente más significativo del FMI fue un acuerdo de estabilización y cooperación monetarias firmado a mediados de los años treinta entre Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña al cual se adherieron otros dos países europeos. Dicho acuerdo permitió que las respectivas tesorerías y bancos centrales se apoyaran mutuamente para impedir fluctuaciones excesivas del valor externo de sus monedas, sobre todo del eslabón más débil: el franco francés.

En el acuerdo antes mencionado parece haberse inspirado un anteproyecto confidencial para la posguerra redactado por Harry D. White, asesor del secretario de la Tesorería estadounidense, fechado en abril de 1942. Más ambicioso, este anteproyecto preveía, según la versión que llegó al Banco de México a mediados del mismo año, no solamente la creación de un Fondo de Estabilización Monetaria de las Naciones Unidas, sino también el establecimiento de un banco para la reconstrucción de Europa y el financiamiento del desarrollo en general, con funciones adicionales destinadas a estabilizar los precios de las materias primas y regular sus mercados. Aunque dicho anteproyecto no prosperó en su forma inicial, como tampoco lo hizo en el seno de la Tesorería y mucho menos en el Departamento de Estado de Estados Unidos, fue la base de otros anteproyectos más estructurados, y a la vez más limitados, en cuya redacción participarían White y sus colaboradores.

Durante 1942 y 1943 se llevaron a cabo algunas consultas entre las tesorerías británica y estadounidense. Gran Bretaña también veía con interés la necesidad de evitar, en la posguerra, el desorden monetario y comercial de los años treinta, además de que preveía problemas específicos relacionados con la convertibilidad de la libra esterlina y con el endeudamiento británico de tiempos de guerra. En ese periodo se conocieron nuevas versiones estadounidenses del proyecto del FMI y uno referente a un banco internacional de reconstrucción y fomento, ambos atribuibles a White, así como una propuesta británica de crear una Unión Internacional de Compensación de Pagos, atribuida al eminente economista John Maynard Keynes. Esta última englobaba en las funciones de un solo organismo no sólo el objetivo de la estabilización monetaria sino el del financiamiento internacional de largo plazo, entre otros. Los documentos estadounidenses se presentaron en forma de convenios constitutivos de uno y otro organismo, mientras que el británico no pasaba de ser un memorándum extenso, sin articulado de tipo jurídico y con muchos hilos sueltos. En 1943 se conocieron también sendos proyectos propuestos por Canadá y por el Comité Francés de Liberación Nacional (la Francia Libre, encabezada por el general Charles de Gaulle).

Los planes para la posguerra suponían que se establecería igualmente otro organismo especializado multilateral encargado de promover el comercio y el

empleo, puesto que los valores monetarios y los movimientos de capitales serían, con toda lógica, la contraparte de volúmenes crecientes de comercio internacional que para producirse requerían un régimen de liberalización arancelaria y, en especial, de libertad cambiaria. Durante la crisis de los años treinta, el comercio mundial y los precios de los productos básicos habían caído estrepitosamente y había cundido un proteccionismo agudo que incluía en muchos países la aplicación de restricciones cuantitativas y de medidas de control de cambios. En esos años, el gobierno estadounidense había negociado buen número de tratados de libre comercio recíproco, que fueron seguramente otro antecedente en materia de política arancelaria para la posguerra. Sin embargo, el proyecto de Organización Internacional del Comercio (OIC) — considerado al fin en la Conferencia de La Habana sobre Comercio y Empleo, de 1948 — jamás llegó a crearse. En lugar de la OIC, como mecanismo transitorio para las negociaciones arancelarias y de política comercial, quedó el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En los documentos de la Conferencia de Bretton Woods, en los convenios constitutivos del FMI y el BIRF, así como en los discursos de los jefes de las delegaciones quedaron, sin sospecha de que tendrían materialización institucional apenas limitada, múltiples referencias a la necesidad de liberalizar el comercio en la posguerra. Moneda, finanzas y comercio mundiales formaban un todo, el cual llevaría al mundo de la posguerra “por el camino de la paz y la prosperidad”, frase favorita de los políticos. En la Carta de las Naciones Unidas se incluyeron asimismo funciones de cooperación económica y de promoción del desarrollo, con apoyo en el Consejo Económico y Social (ECOSOC).

México y la Conferencia de Bretton Woods

El Fondo Monetario Internacional

La Conferencia de Bretton Woods se efectuó entre el 1 y el 22 de julio de 1944. Desde 1943, los gobiernos estadounidense y británico habían llegado al acuerdo de sostener la propuesta del primero — el Plan White — para la creación del FMI, con lo cual se descartó el llamado Plan Keynes. También se convino en que, en consulta con un grupo pequeño de países, entre los que figuró siempre México, se sometería a la conferencia de las Naciones Unidas una propuesta común, misma que se redactó en abril de 1944.

En cuanto al BIRF o BM, hubo también un acuerdo, casi de última hora, para presentar un nuevo proyecto estadounidense a la conferencia, divulgado en no-

viembre de 1943 (Gran Bretaña no había formulado sino ideas generales). Éste fue objeto de examen y discusión en la segunda parte de dicha conferencia.

Todos estos documentos habían sido estudiados por las autoridades monetarias y financieras de México. Nuestro país llegó a Bretton Woods con una delegación no muy numerosa, pero debidamente preparada e instruida por el secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, quien de hecho la presidió, y de la cual formaban parte también funcionarios del Banco de México, Nacional Financiera (NAFINSA) y la Embajada de México en Washington. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) estaba plenamente informada de los preparativos para dicha conferencia.³

México preveía que el fin de la segunda guerra mundial tendría efectos inflacionarios y en buena medida deformadores de las corrientes del comercio mundial. Por lo tanto, le haría falta apoyo en el corto plazo del FMI para el periodo de transición y, a la vez, financiamiento de largo plazo del BIRF para obras de infraestructura y otros proyectos de desarrollo.

Por lo que hace a la creación del FMI, la inestabilidad monetaria que había caracterizado al país desde los años veinte, sobre todo durante la gran crisis de los treinta y a raíz de la expropiación petrolera de 1938, fue un factor que hizo ver las posibles ventajas de adherirse al FMI, ya que éste sería el organismo encargado de promover la estabilidad monetaria internacional y de apoyar a los países que padecieran déficit de balanza de pagos proveyéndolos de moneda convertible. El proyecto del FMI establecía una cuota para cada país, conforme a una fórmula (que en los anteproyectos no se conoció), en la cual se ponderarían el ingreso nacional, el monto del comercio exterior y otras variables. La cuota determinaría los votos que se podrían ejercer en las decisiones colectivas del organismo; además, daba derecho a que 25% de la misma, pagadero en oro, se pudiera recuperar en primera instancia en divisas convertibles. En determinadas circunstancias se podrían obtener cantidades mayores del FMI y, en el caso de un “desequilibrio fundamental”, se podría negociar una modificación del tipo de cambio de paridad, en más de 10%, para ayudar a restablecer el equilibrio.

Así, México, que casi no tenía en vigor disposiciones restrictivas de las operaciones cambiarias, resolvió ingresar al FMI con una paridad en oro equivalente al tipo de 4.85 pesos por dólar, con el compromiso de mantener un régimen cambia-

³ En lo personal, yo me encargaba de mantener extraoficialmente el contacto con la SRE por conducto de Alfonso García Robles. Al volver de Bretton Woods, puse en sus manos un juego completo de la documentación de la conferencia.

rio libre para las transacciones corrientes. La cuota inicial asignada a México fue de 90 millones de dólares (MDD). Muy pronto, por cierto, en 1947-1948, México tuvo que recurrir al FMI para hacer frente al desequilibrio del ajuste de posguerra y devaluar el peso, después de un periodo de flotación, a una nueva paridad de 8.65 pesos por dólar.

Además de participar en la redacción y precisión de muchos aspectos técnicos del acta constitutiva del FMI, la delegación mexicana presentó una propuesta singular en la Conferencia de Bretton Woods: el FMI podría, en casos excepcionales, considerar a la plata como garantía colateral para que sus recursos pudieran ser usados.⁴

De acuerdo con la delegación de México, los países que atesoraban plata, sobre todo aquellos que emitían monedas de plata con alto contenido o ley de cse metal e incluían el metal en barras en la reserva monetaria, deberían disfrutar de posibilidades adicionales de crédito del FMI “por un monto que no excediera 80% del valor-oro de las reservas de plata del país de que se tratara, y que se ofrecieran al Fondo como garantía colateral”.⁵

En el presente ensayo, todas las citas entrecomilladas referentes a la Conferencia de Bretton Woods y procedentes de los *Proceedings* (actas) son traducciones del autor ya que casi no existen versiones en español de los documentos de la Conferencia. Los documentos básicos del FMI y del BIRF han sido publicados por esas instituciones en español y francés, además del inglés. La propuesta no contó, sin embargo, sino con un mínimo apoyo de las demás delegaciones, y la plata fue incluida sólo como garantía colateral en casos de excepción y a discreción del propio FMI, sin el alcance que la delegación mexicana proponía.⁶

La batalla por la plata había tenido al principio una dimensión aún mayor. En la Comisión III de la Conferencia, presidida por el jefe de la delegación mexicana, Eduardo Suárez, se presentó la noción de que la plata debería aceptarse como reserva internacional, en virtud de la larga historia de su empleo como metal monetario y como instrumento de ahorro o “atesoramiento”. En la Comisión III

⁴ Esta idea se generó sobre todo en la SHCP; fue presentada por el jefe de la delegación mexicana como enmienda al proyecto básico, y defendida por uno de los delegados principales, Antonio Espinosa de los Monteros, entonces director general de Nacional Financiera (NAFINSA).

⁵ Véase *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944*, Washington, D.C., Department of State, Publication 2866, International Organization and Conference Series I, 3, vol. I, Alternativa (enmienda) E a la Declaración Conjunta, p. 121 (Doc. 107), así como, en el vol. II, p. 1157 (Doc. 135), la Declaración de la Delegación de México.

⁶ Véase *Proceedings...*, vol. I, Acta Final, Convenio sobre el FMI, art. V, inciso 4, p. 949 (Doc. 492).

no se aceptó esta idea; de hecho, sólo se aprobó una, entre varias recomendaciones incluidas en el Acta Final, en la cual se decía lo siguiente:

Debido a la falta de tiempo, a la magnitud de otros problemas por tratar, y a otras consideraciones limitantes, no fue posible prestar atención suficiente a este problema en forma que permitiera hacer recomendaciones bien definidas. Sin embargo, la Comisión III opinó que el asunto merecía estudio ulterior por parte de las naciones interesadas en él.⁷

Lo paradójico fue que México adujo el uso monetario de la plata, cuando en la práctica este metal precioso se estaba convirtiendo rápidamente en una mercancía, que para México era un subproducto de la producción nacional de minerales de zinc y plomo, y cuyos usos industriales predominarían al final de la segunda guerra mundial mientras su uso monetario se reduciría radicalmente. De hecho, México se enfrentaba a un mercado fragmentado, afectado por la política estadounidense de apoyo a sus propios productores, situados en las Rocallosas, y sujeto a la vez al control de precios del sistema de economía de guerra. En cambio, en Asia, la plata, como instrumento de atesoramiento y especulación, entraba ilegalmente a China, India, y otros países por intermedio de los corredores de Hong Kong, Londres y el Medio Oriente. La sobreproducción acumulada de plata en barras de México al finalizar la guerra tuvo una salida bastante difícil.

En otros aspectos del convenio sobre el FMI, México intervino, con otras delegaciones, en la puntualización de diversos aspectos técnicos. En general, la delegación dedicó más tiempo a los asuntos del FMI que a los del BIRF, los cuales se mencionan a continuación.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Respecto al proyecto del futuro BIRF, es preciso notar que inicialmente se llamó sólo Banco de Reconstrucción, con frecuente olvido inconsciente de la palabra Fomento (que fue la traducción oficial de *Development*, tal vez por la existencia, ya en esa época, de la Corporación de Fomento de Chile). México veía con interés la posibilidad de acudir a esa nueva institución de posguerra para obtener financiamientos de largo plazo para el desarrollo, pues había pasado por un largo periodo de moratorias y consolidaciones de la deuda exterior del siglo XIX, y se le había negado acceso al mercado de capitales en el periodo posrevolucionario. En

⁷ Véase *Proceedings...*, vol. I, Acta Final, Resolución IV (Doc. 492), p. 939.

los años veinte, las negociaciones con el Comité de Banqueros representantes de los tenedores de los bonos mexicanos habían absorbido, con escaso resultado, gran parte de las energías de los secretarios de Hacienda, quienes juzgaban conveniente llegar a un arreglo favorable al país pero no contaban ni con los recursos ni con circunstancias propicias para lograrlo. Al fin, en 1942 y 1946, cuando Eduardo Suárez era secretario de Hacienda, fue posible firmar acuerdos que redujeron muy sustancialmente el adeudo externo mexicano y abrieron los nuevos cauces crediticios a México, entre ellos el del BM.⁸

Otro antecedente que explicaba el interés de México en la creación del BM había sido la serie de proyectos, desde 1890, para crear un Banco Panamericano (después Interamericano). México había auspiciado la idea en foros panamericanos, incluso en una reunión especial de ministros de Hacienda, efectuada en Guatemala, en 1939. El proyecto del BM parece haberse inspirado, en parte, en el proyecto de Banco Interamericano al cual nueve países latinoamericanos y Estados Unidos llegaron a dar su asentimiento en otra reunión que tuvo lugar en Washington, en 1940 (aun cuando el mismo no llegó a ratificarse).⁹

Sin embargo, el primer anteproyecto para la creación del BIRF, descrito en el memorándum confidencial de Harry White de 1942, se refería muy claramente a la función de reconstrucción europea y, en forma poco definida, a sus otras funciones. Concretamente, se decía que en la posguerra haría falta un Banco de Reconstrucción [sic] con objeto de:

... proveer capital para la reconstrucción económica de las Naciones Unidas; facilitar una transición rápida y eficaz de una economía de guerra a una de paz en las Naciones Unidas; proveer capital a corto plazo para el financiamiento del comercio entre las Naciones Unidas —cuando dicho capital no se obtenga de fuentes privadas a tasas razonables; y ayudar a fortalecer las estructuras monetarias y crediticias de las Naciones Unidas y Asociadas por medio de la redistribución del acervo mundial de oro.¹⁰

⁸ Sobre lo anterior, entre otras obras de importancia, pueden consultarse: Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, México, El Colegio de México, 1981 (segunda edición) y Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, El Colegio de México-FCE, 1994, especialmente los capítulos V, VI y IX.

⁹ Véanse Eduardo Villaseñor, "El Banco Interamericano", *Ensayos Interamericanos*, México, Cuadernos Americanos 8, 1944, y, del mismo autor, *Memorias-Testimonios*, México, FCE, 1974, pp. 127-138 y 323-338; así como Robert W. Oliver, *op. cit.*, p. 24, nota 34.

¹⁰ H. D. White, Assistant to the Secretary, U. S. Treasury Department, "Proposal for a United Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction and Development of the United and Associated Nations - Preliminary Draft (Strictly Confidential)", abril de 1942, p. III-1 (mimeo).

Más adelante, el texto añadía que ese banco tendría también por objeto “reducir la probabilidad, intensidad y duración de las depresiones económicas de alcance mundial”, así como “aumentar la productividad y por lo tanto el nivel de vida de los pueblos de las Naciones Unidas”, y aun “promover un mayor grado de cooperación económica [y] contribuir a la solución de muchos de los problemas económicos y políticos a que tendrá que hacer frente la ‘conferencia de paz’”. Todavía más, el BM:

... deberá ampliar la oportunidad en todo el mundo de desarrollar instituciones democráticas sólidas [...], ayudar a asegurar que las materias primas importantes y escasas se distribuyan a precios justos [...], promover la estabilidad de los precios de productos básicos importantes [y] proveer el financiamiento y la distribución de alimentos, ropa y otros bienes esenciales que se requerirán en grandes cantidades para auxiliar a las poblaciones afectadas por las condiciones de guerra. [También] tendrán que reedificarse las fábricas y las obras públicas, y rehabilitarse cientos de miles de viviendas y propiedades agrícolas; y los servicios públicos y los sistemas de transporte tendrán que ser reconstruidos y mejorados. A millones de agricultores se les deberá proveer de semilla, abonos, ganado y nuevo equipo.¹¹

¿Cómo lograr estos objetivos? El mismo texto señala:

La tarea primordial y la justificación de un Banco como el que se describe será ofrecer capital a tasas de interés lo bastante bajas, con plazos de amortización lo bastante largos, para que el país prestatario tenga una esperanza razonable de poder pagar el préstamo, [y como] deberá reconocerse que el capital privado no desempeñará esta función [...] solamente una organización internacional de carácter gubernamental podrá hacer los préstamos con la clase de condiciones que ayuden a promover y sostener la prosperidad en lugar de sembrar las semillas de nuevos problemas futuros.¹²

White preveía también operaciones conjuntas del FMI y el BM para restaurar la confianza en el librecambio y en el retiro irrestricto de utilidades, con lo cual preparaba el terreno para “las inversiones extranjeras que asumirán con probabilidad la forma de plantas industriales subsidiarias, propiedad plena de las minas, fábricas y plantaciones”, lo que a su vez haría posible con el tiempo “hacer préstamos a gobiernos, municipalidades y en fin a empresas extranjeras”.¹³

¹¹ *Ibid.*, pp. III-2 y III-3.

¹² *Ibid.*, p. III-3.

¹³ *Ibid.*, pp. III-3 y 4.

De lo anterior, conforme a los análisis que realizábamos en el Banco de México, resultaba dudoso que el BIRF estuviera diseñado para desempeñar un papel predominante en el desarrollo, como quiera que éste fuera definido por un país en proceso de desarrollo que no se viera afectado directamente en su territorio por la guerra mundial, como México. Es decir, el “desarrollo”, como ya se entendía en algunos países latinoamericanos, no destacaba lo suficiente en los objetivos primarios del BM de acuerdo con el proyecto hasta entonces conocido. Es más, las propuestas parecían ser bastante confusas.

El Plan Keynes, que se divulgó en abril de 1943, no incluía propuestas para crear un banco internacional, si bien en la exposición de motivos, además de explicar las razones por las cuales se necesitaba una Unión Internacional de Compensación de Pagos para asegurar la estabilidad monetaria, se mencionaba “el apoyo de inversiones, a mediano y a largo plazo, para países cuyo desarrollo económico lo requiriera del exterior”. Por añadidura, un país acreedor debía ser incitado, entre otras cosas, “a otorgar créditos internacionales para el desarrollo”, aun cuando no se decía explícitamente que se trataría del desarrollo de los países de menor desarrollo, por ejemplo, los latinoamericanos, asiáticos o africanos. El Plan Keynes recalca las funciones monetarias, aunque añadía otras como las del primitivo Plan White: el financiamiento de la rehabilitación y la asistencia de posguerra; la conservación de la paz y el mantenimiento del orden internacional; el financiamiento de existencias reguladoras de productos básicos; la “capacidad para influir en políticas destinadas a combatir los males acarreados por el ciclo económico”, entre otras. En un arranque de retórica, obviamente excesivo, dicho plan preveía incluso que el organismo “pudiera convertirse en el pivote del futuro gobierno económico del mundo”.¹⁴

Ninguno de estos dos proyectos preliminares, el de White o el de Keynes, llegó a Bretton Woods. Como ya se dijo, la base de negociación final fue un proyecto conjunto de Estados Unidos y Reino Unido, avalado por otros países, para crear el FMI, así como un proyecto exclusivamente estadounidense para el BIRF.

En esas condiciones, en Bretton Woods, la delegación mexicana se planteó a sí misma un problema específico, a saber, que no podía oponerse a que el futuro banco destinara recursos a la reconstrucción europea, como lo querían los británicos y otros, Estados Unidos inclusive; además, temía que dicho propósito absorbiera de tal manera el capital de la nueva institución y su capacidad de otorgar garantías a créditos del sistema bancario, que la finalidad del “desarrollo”

¹⁴ Véase *Proceedings...*, vol. II, International Clearing Union, pp. 1549, 1556, 1569 y 1570.

o “fomento” quedaría en sitio muy secundario y medio olvidada, o bien se aplazaría por un buen número de años.¹⁵ Esto dio lugar a que la delegación mexicana, que había estudiado todos los antecedentes, presentara de inicio, en Bretton Woods, una enmienda que reafirmara el propósito del desarrollo que adornaba el nombre del BIRF pero que se mencionaba muy poco en los preámbulos y los fines.

Cabe aclarar que en 1942, en Bretton Woods, no había manera de adivinar que cinco años más tarde, durante 1947-1948, nacería el Plan Marshall, por medio del cual el gobierno y el Congreso de Estados Unidos ofrecerían un gran volumen de financiamiento a Europa para su reconstrucción y rehabilitación, lo que haría casi superfluo el modesto apoyo que pudiera otorgar el BM con los limitados recursos de que dispondría inicialmente. Sin embargo, es obvio que tampoco se podía descartar anticipadamente la función de reconstrucción de dicho banco. Por otra parte, la reconstrucción como tal no habría de durar demasiados años. Por ello, la delegación mexicana consideró necesario insistir desde el principio en los créditos a largo plazo para el desarrollo. El mismo Keynes, jefe de la delegación británica y presidente de la Comisión II de la Conferencia, había dicho en su discurso de apertura de las sesiones, que:

Es probable [...] que el banco se ocupe en lo principal, en sus primeros años, en el campo de la reconstrucción de las consecuencias de la guerra. Pero tan pronto como sea posible, y con creciente énfasis a medida que pasen los años, deberá asumir un segundo deber primario, el de desarrollar los recursos y la capacidad productiva del mundo, con atención especial a los países de menor desarrollo, a la elevación del nivel de vida y las condiciones del trabajo en todas partes, a poner a disposición de la humanidad en mayor medida los recursos del mundo, y a efectuar sus operaciones de manera que se promueva y se mantenga el equilibrio de las balanzas internacionales de pagos de todos los países miembros.¹⁶

¹⁵ En un trabajo reciente de Edward M. Bernstein (otro de los asesores de la tesorería estadounidense que formaban parte del equipo de White), se lee lo siguiente: “El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento proporcionaría créditos para la reconstrucción inmediatamente después de concluida la guerra, y *con posterioridad* aseguraría la disponibilidad de préstamos a largo plazo para el desarrollo”. El énfasis es mío.

A sus casi 90 años, Bernstein participó con gran lucidez en la conferencia convocada por el Instituto de Política Agrícola y Comercial, en Bretton Woods, 15-17 de octubre de 1994, en donde presentó una ponencia titulada “The Making and Remaking of the Bretton Woods Institutions”, de la que se ha tomado la cita del párrafo anterior. Véase Orin Kirshner (comp.), *The Bretton Woods-GATT System...*, cap. 1, pp. 3-18.

¹⁶ Véase *Proceedings...*, vol. I., pp. 36-38.

Por consiguiente, México podía hacer valer su punto de vista y recalcar la función de financiamiento del desarrollo que le parecía indispensable en las futuras actividades del BM. Una vez presentada la enmienda, el jefe de la delegación mexicana aprobó un texto que la explicaría. El texto fue redactado en los términos convenidos, en inglés, único idioma oficial, por Daniel Cosío Villegas y Víctor L. Urquidi, autor del presente artículo; en parte, decía lo siguiente:

Distamos mucho de colocar impedimentos a las tareas de la reconstrucción [...] Nos damos plena cuenta del daño que la guerra ha causado a la capacidad productiva de nuestros aliados en Europa y en Asia [...] Igualmente tenemos conciencia de los sacrificios directos que todas estas naciones han tenido que experimentar [...] Nuestras razones para solicitar que la 'reconstrucción' y el 'desarrollo' se equiparen son tres:

Primero, consideramos que el acuerdo a que se llegue aquí debe quedar incorporado en un instrumento internacional permanente y no provisional [...] A largo plazo, señor presidente — antes de que todos hayamos quedado demasiado muertos, si se me permite la expresión — deberá prevalecer el desarrollo si se han de mantener e incrementar los ingresos reales en todas partes.

En segundo término, podemos aducir que nosotros, y otras naciones que no requieran fondos para la reconstrucción, podríamos apoyar en gran medida la reconstrucción de aquellos que la necesiten si nuestras economías se desarrollaran más ampliamente al mismo tiempo que se lleve a cabo la rehabilitación de las naciones dañadas por la guerra [...] Si nos abocamos [a nuestros problemas internos] — para lo cual requerimos volúmenes de capital de los que no disponemos en nuestras economías interiores —, nos beneficiaremos sin duda no sólo nosotros sino que los beneficios se extenderán al mundo en su conjunto, en especial a los países industriales, ya que constituiremos mercados más amplios y seremos también mejores clientes.

Tercero [...], es nuestro parecer que al contribuir al capital del Banco con una parte [de nuestras tenencias sin precedente de oro y divisas], para el bien de todas las naciones miembros de la institución, querríamos por lo menos la seguridad de que los recursos y los servicios del Banco estén a disposición en la misma medida para ambas clases de proyectos.

Sin embargo, queremos dejar constancia de que no deseáramos imponer al Banco un tratamiento rígido de repartir los recursos del Banco por mitades [...] no pensamos en una interpretación rígida de la frase 'en la misma medida'.¹⁷

El artículo III, inciso 1, del proyecto de estatutos del BM, relativo a la llamada "restricción del uso de los recursos" [sic], establecía que "los recursos y los servicios

¹⁷ Véase *Proceedings...*, vol. II, pp. 1175-1177 (Doc. 306). En *Comercio Exterior*, octubre de 1944, pp. 839-842, aparece en recuadros la versión completa, aunque en traducción, de la cual no asumo responsabilidad alguna por no haberseme consultado.

del Banco se utilizarán exclusivamente en beneficio de los países miembros”. La enmienda mexicana consistió en proponer que se añadiera un segundo párrafo como sigue: “El Banco dará la misma consideración a proyectos para el desarrollo que a proyectos para la reconstrucción, y sus recursos y servicios se pondrán siempre en la misma medida a disposición de cualquiera de las dos clases de proyectos”.

Las delegaciones de Noruega y Perú apoyaron de inmediato la tesis y la enmienda mexicanas. Un breve silencio se apoderó de la sala. Lord Keynes, quien presidía la sesión, empujó sus anteojos sobre la punta de la nariz, reacomodó algunos papeles que tenía sobre la mesa, y respondió lo siguiente (más o menos, según mi recuerdo): “Con respecto a la enmienda propuesta por México, creo que debería ser más breve y que podría aprobarse si se reemplaza la expresión *la misma consideración* por *consideración equitativa*”. En consecuencia, se aprobó el texto siguiente: “Los recursos y los servicios del Banco serán utilizados exclusivamente en beneficio de los países miembros con consideración equitativa tanto de los proyectos para el desarrollo como de los proyectos para la reconstrucción”.¹⁸

A medio siglo de distancia, pudiera parecer que esta modificación era innecesaria, quizás demasiado sutil, ya que la reconstrucción no iba a llevar 15 o más años. No obstante, el efecto inmediato de la elegante solución dada por Keynes a la nueva redacción podía considerarse importante. Para principiar, se pusieron por delante los proyectos para el desarrollo, así quedaron en segundo lugar los referentes a la reconstrucción. Además, el concepto de desarrollo no parecía estar precisado en la mente de los autores originales del proyecto del BM, tampoco en la de los delegados de la mayoría de los países industrializados (para nosotros desarrollo era mucho más que fomento).

El mensaje enviado por el presidente Roosevelt a la Conferencia de Bretton Woods carecía de referencia al desarrollo; apenas aludía a la necesidad de “una economía mundial dinámica y en sólida expansión” y a que los niveles de vida deberían “avanzar”.¹⁹ En su discurso inaugural, Henry Morgenthau Jr., secretario de la Tesorería de Estados Unidos, también hizo referencia a la idea de la “economía mundial en expansión” y, entre otros puntos, afirmó que: “para fines de reconstrucción a largo plazo, se impondrá la necesidad de créditos internacionales en amplia escala [...] préstamos para proveer capital para la reconstrucción económica [...] un Banco Internacional para la Reconstrucción de Posguerra”.²⁰

¹⁸ *Proceedings...*, vol. I, Acta Final artículo III, inciso 1 (a), p. 1053.

¹⁹ *Proceedings...*, vol. I, p. 71.

²⁰ *Ibid.*, pp. 80 y 82-83.

Al igual que el presidente Roosevelt, Morgenthau no dijo nada entonces con respecto al “desarrollo”.

Es justo reconocer que al término de la conferencia, en su discurso de clausura, la posición del secretario de la Tesorería era diferente. Después de referirse al “apoyo financiero de largo plazo” para la reconstrucción, Morgenthau expresó que:

Deberá haber también disponibilidad de fondos a largo plazo para promover una sólida industria y aumentar la producción agrícola e industrial en las naciones cuyas potencialidades económicas no hayan sido aún desarrolladas [...] Si han de comprar y consumir, deberán poder producir y vender. El BIRF ha sido diseñado para este propósito.

No obstante, insistió en que el BIRF no estorbaría el campo de inversión de los banqueros y que su función principal sería “garantizar créditos de origen privado que se otorguen por medio de los cauces habituales de inversión”, salvo cuando los créditos no se pudieran operar “a tasas de interés razonables”.²¹

El propio Keynes no hizo referencia alguna al desarrollo en su alocución en la clausura de la conferencia de Bretton Woods. La Memoria de la Conferencia consigna asimismo que, de las demás delegaciones que se expresaron en dicho acto, sólo las de Cuba, Francia y la Unión Soviética incluyeron el término “desarrollo” en sus palabras (ni Brasil ni Noruega incurrieron en su uso).

Resulta claro que el concepto de *desarrollo* era prácticamente un ausente en Bretton Woods. Por eso, con perspectiva histórica, debemos reconocer la legítima preocupación de la delegación mexicana, misma que aunque quizá era compartida por muchas otras delegaciones latinoamericanas, únicamente en nuestra delegación encontró una defensa diplomática constante.

El BIRF empezó a ocuparse de los asuntos vinculados con el desarrollo, sólo cuando el Plan Marshall se produjo en 1947-1948. Con respecto a lo anterior, debe recordarse que todavía en abril de 1948, en la Conferencia de Bogotá por la cual se creó la Organización de Estados Americanos (OEA), en sustitución de la Unión Panamericana, y en la que se quiso dar más atención a las labores del Consejo Económico y Social del nuevo organismo, el jefe de la delegación de Estados Unidos, general George Marshall, declaró sin ambages que no habría fondos de origen oficial para financiar el desarrollo de los países de América Latina. De acuerdo con las recomendaciones de Marshall, el desarrollo latinoamericano debía lograrse con apoyo en el libre comercio y la inversión extranjera directa

²¹ *Ibid.*, pp. 1118-1119.

privada; lo mismo había afirmado el secretario de Comercio, William Clayton, en la Conferencia de Chapultepec en 1945.

El BM y el desarrollo

En 1947, el BM otorgó tres préstamos para fines de reconstrucción a: Dinamarca, Francia y Países Bajos, por 40, 250 y 191 MDD, respectivamente; asimismo, se acordó también un crédito a Australia para fines generales. Mientras tanto, el Plan Marshall, durante 1948-1952, puso a disposición de Europa 13 000 MDD (aproximadamente 53 000 MDD de poder adquisitivo actual).

En el mismo año de 1947, el BM inició la consideración de préstamos a países en desarrollo. Entre los primeros que se otorgaron están los de Chile (1948), por 13.5 MDD, a 4.5% de interés, para la industria eléctrica del Estado; Brasil (1949), por 75 MDD, a 4.5%, para la ampliación de instalaciones de una empresa privada canadiense en materia de electricidad, telefonía, agua potable y tranvías; México (1949 y 1950), por 24.1 MDD destinados a la Comisión Federal de Electricidad y por 26 MDD a la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz (MEXLIGHT) a 4.5%; y El Salvador (1949), por 12.5 MDD, a 4.25%, para desarrollo eléctrico a cargo de una empresa del sector público. Todos estos créditos contaron con la garantía requerida de los respectivos gobiernos.²²

En esa primera etapa, el BM trataba las solicitudes de crédito simplemente como proyectos financiables iguales a cualquier otro proyecto crediticio presentado a un banco, siempre que su redituabilidad cubriera con exceso los pagos de amortización e intereses. Cuando mucho se daba alguna atención a las perspectivas del sector de que se tratara. No se hacían consideraciones de conjunto sobre el desarrollo del país prestatario respectivo, pero se suponía que el préstamo “de fomento” contribuiría al crecimiento económico y al desarrollo. Cuando en 1947-1948 se establecieron, en el seno de las Naciones Unidas, comités y subcomités para abordar la problemática del desarrollo, el BM participó de mala gana porque veía con suma suspicacia lo que allí “se tramaba”. Cuando Colombia hizo sondeos para ver si el banco se interesaría en financiar la ampliación de su industria siderúrgica, el BM evadió toda respuesta. Al presentar Venezuela en 1948 una petición para que se examinaran sus planes de desarrollo con vistas a un

²² Los datos provienen de World Bank, *Seventeenth Annual Report 1961-1962*, Appendix K, Statement of Loans, 30 de junio de 1962, Washington, 1962.

posible financiamiento futuro, el BM consideró que ese país, por su riqueza petrolera y sus recursos en divisas, no necesitaba acudir a préstamos para fines de desarrollo. Sin embargo, se envió una misión a Caracas y se redactó un informe en el cual se señalaba la conveniencia de considerar a Venezuela como sujeto de crédito a largo plazo para ciertos fines de desarrollo. El golpe de Estado de los militares contra el gobierno del presidente Rómulo Gallegos originó que dicho informe, al menos oficialmente, se quedara en los archivos del BM.²³

Hacia 1950, el BM empezó a considerar la posibilidad de apoyar programas en lugar de proyectos aislados, sobre todo en el contexto general de las perspectivas y los problemas de desarrollo. Tal fue el caso de la política seguida, por ejemplo, con México y a petición del gobierno, a raíz de un informe de una Comisión Mixta del gobierno mexicano y el BM, en el cual se analizaron la situación y la problemática de los principales sectores económicos y sociales del desarrollo, junto con las necesidades de financiamiento.²⁴

Entre 1950 y 1970, el BM intervino mucho más, intelectual y analíticamente, en la problemática del desarrollo. De este modo, prestó apoyo importante al financiamiento de programas de desarrollo de Brasil, Chile, India y México, entre otros muchos países de América Latina, Asia y África. También, el BM estableció una institución especializada en préstamos “blandos” para aquellos países con menor capacidad de pago y menor nivel de desarrollo, así como una Corporación Financiera Internacional para apoyar la inversión extranjera privada directa. Asimismo, creó, un Instituto de Desarrollo para cooperar en la formación de personal de alto nivel para las tareas del desarrollo y, más tarde, estableció un sistema de garantías para la inversión extranjera directa.

Balance reciente

No es propósito de este ensayo abarcar en detalle el periodo posterior del FMI o el BM. Si la participación mexicana en Bretton Woods se ha tratado con algunos pormenores ha sido porque, según se indicó, ha salido muy poco a la luz, con excepción de la relación escrita por Eduardo Suárez, mencionada con anteriori-

²³ El informe citado fue redactado y suscrito por el autor de este trabajo, en aquel momento funcionario del Departamento de Economía del BM.

²⁴ Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidi, Albert Waterston y Jonas H. Haralz, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, Informe de la Comisión Mixta del gobierno mexicano y el BIRF, México, Nacional Financiera, 1953.

dad. Si aquí se han destacado algunos aspectos del nacimiento y los primeros pasos de estos organismos, con la ayuda de fuentes originales, es porque en gran parte los orígenes, los proyectos y las dificultades iniciales se han olvidado, aunque se encuentren en centenares de informes, artículos y libros.

Por otra parte, la economía mundial, al menos entre 1953 y 1970, se caracterizó por expansión continua. Como ha sido recalcado en fecha reciente, “en los primeros 25 años posteriores a la segunda guerra mundial, los países industriales de mayor nivel crecieron a una velocidad más de dos veces superior a la registrada en cualquier periodo comparable precedente o subsecuente”.²⁵ Los países en desarrollo participaron de ese auge con sus exportaciones, algunos, como en Asia, más que otros. Durante el largo auge, las tareas del FMI y el BM se facilitaron sin duda por esa misma circunstancia.

En cambio, los últimos 25 años se han caracterizado por un menor ritmo de expansión, incluso, por periodos de relativo estancamiento en los países industrializados, a los que se añadieron los impactos de las fluctuaciones y las crisis en los mercados petroleros, la rigidez de los programas sociales y los enormes gastos en defensa, con efectos negativos en el comercio mundial y en los países en desarrollo. En estas condiciones, las tareas encomendadas al FMI y al BM tuvieron menor proyección y menor éxito.

No obstante, las dos instituciones desarrollaron sus funciones e hicieron innovaciones, muchas veces solicitadas por aquellos países con los cuales trataban. Aun así, es sabido que la influencia del FMI, que en un principio fue útil a América Latina, disminuyó considerablemente en Canadá, Estados Unidos y Europa; más tarde en Alemania y Japón. El parteaguas había sido 1971, cuando Estados Unidos abandonó la convertibilidad del dólar en oro a precio fijo de la Tesorería y se generó un régimen de tipos de cambio flotantes, que requirió un acuerdo especial del Grupo de los Siete. En cierto modo se volvió al esquema de estabilización monetaria de los años treinta entre las monedas más importantes, lo que daba lugar además a que los bancos centrales actuaran por sobre la autoridad del FMI.

En los años subsecuentes, al ampliarse los recursos del FMI y crearse los derechos especiales de giro, a la vez que en muchos casos se extendieron los márgenes de apoyo crediticio a los países en desarrollo que atravesaban por dificultades de balanza de pagos, en cierta medida se respondió a las necesidades de un mundo económico cambiante, pero nunca lo suficiente. El FMI, en particu-

²⁵ Barry Eichengreen y Peter B. Kenen, “Managing the World Economy under the Bretton Woods System: An Overview”, en Peter B. Kenen (comp.), *op. cit.*, cap. 1, p. 3.

lar, adquirió rigidez y se envolvió en dogmatismos, dejó de ver el conjunto de la problemática de los países en desarrollo, se despreocupó del problema del desempleo y se centró en aspectos estrechamente monetarios.

En actos relacionados con el cincuentenario de estas instituciones, en Washington, en julio de 1994, la Comisión de Bretton Woods, presidida por el antiguo presidente de la Junta de la Reserva Federal, Paul Volcker, hizo una serie de recomendaciones para actualizar la labor del FMI y dotarlo de mayores recursos e influencia. La realidad demostraba que el FMI había sido rebasado por los acontecimientos financieros internacionales, en especial por el gigantesco volumen de movimientos de capital incontrolados. Dichas recomendaciones cayeron en el vacío.²⁶

En cuanto al BM, y no obstante haber incursionado en muchos nuevos sectores, entre ellos los de población, educación, ciencia, agricultura y desarrollo rural, infraestructura, crecimiento urbano, salud y medio ambiente, lo ha hecho cada vez más con apego a una ideología que no siempre ha sido compartida por los países prestatarios y en forma creciente se ha inclinado a invadir funciones del FMI, como éste a abarcar esferas del BM, en un marco de política sesgada en contra de las necesidades del sector público como lo definen aquellos países que solicitan los créditos. El BM muestra hoy día una preferencia acentuada por la inversión privada y el "libre" funcionamiento del mercado, aun en asuntos en los cuales los mercados tendrán que ser imperfectos y a veces rígidos, sin capacidad para reasignar los recursos con fines de desarrollo y finalidades sociales como algunos quisieran en teoría.

En general, el BM ha dejado de ser una fuente importante de capital de inversión o de préstamos para el desarrollo. También ha sido rebasado, sobre todo durante la época de los petrodólares reciclados por intermedio de la banca comercial internacional. El BM no ha contado, como tampoco el FMI, con recursos para hacer frente a las necesidades a escala global que los grandes cambios en las dimensiones económicas y financieras han traído, los cuales se expresan en los acontecimientos de los últimos 20 años. Es más, es un hecho que recibe, en pagos de amortización e intereses, más de lo que desembolsa anualmente con cargo a nuevos créditos. Sin embargo, en casos de emergencia, sigue teniendo una fuerte influencia conjuntamente con el FMI.

²⁶ El número de octubre de 1994 de la revista *Comercio Exterior*, al cual he hecho referencia, contiene numerosos artículos y documentos de gran valor para evaluar la época más reciente, la relación de México con el FMI y el BM inclusive.

Los dos organismos financieros son instituciones que tienen su propia dinámica y que están entrelazadas con el conjunto de los sistemas monetarios y financieros de los países industrializados, en especial el Grupo de los Siete, por lo cual no es fácil que se modifiquen, no obstante algunas presiones. La respuesta a las recomendaciones, casi ninguna radical, de la Comisión de Bretton Woods en julio de 1994, hace pensar que habrá “más de lo mismo”, tal vez con mayor eficiencia, dependiendo de los recursos adicionales con que cuenten y de la posibilidad de que los países miembros del mundo en desarrollo participen más en las políticas de esas instituciones, así como en sus diversos mecanismos de consulta y otros. Cuando estas instituciones se crearon en Bretton Woods, en 1944, sobre la base de experiencias de los años treinta y tal vez con alguna visión del futuro, las condiciones económicas, financieras y monetarias en las cuales se desenvuelve el mundo de hoy jamás podrían haberse imaginado.

Tal vez lo que falte al FMI y al BM es lograr una mejor comprensión de estas nuevas condiciones e iniciar reformas en su estructura y en sus líneas de funcionamiento, y aun en sus funciones, que les permitan responder mejor a este nuevo mundo de economía globalizada, y cada vez más desigual. Al no ser fuentes únicas, ni siquiera principales, de recursos financieros en los momentos de crisis, será cada vez más necesario que estas instituciones se coordinen con otras instancias y respondan a la necesidad de contar con mecanismos eficaces de cooperación económica y financiera internacional, con mayor participación de aquellos países que no forman parte del Club de los Siete Privilegiados —aunque sin llegar a modalidades inoperantes. La iniciativa difícilmente podrá partir del FMI y el BM tal como se rigen en la actualidad. Tampoco puede actuarse ya al azar, sin revisiones a largo plazo.

Sin duda, deberán formularse nuevos lineamientos para el siglo XXI. Los países en vía de desarrollo, lo mismo los semiindustrializados que los de menor nivel, así como los países en régimen de transformación hacia economías de mercado, no podrán alcanzar ni siquiera metas modestas —con algunas excepciones— si no se cuenta con fuerte disponibilidad de recursos externos, obtenidos por medio del comercio internacional o por vía de apoyos financieros y de inversión a largo plazo, así como de innovación tecnológica. Sólo así, conjuntamente con los esfuerzos de origen interno, podrán recuperarse los años y los decenios perdidos, para construir las capacidades nacionales de inversión y producción sin las cuales no se podrán crear los volúmenes de empleo necesarios como tampoco elevar en forma apreciable los niveles de vida de las generaciones futuras.