

México-Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional: oportunidades, desafíos y la convergencia hacia mejores prácticas y estándares internacionales

Luis Landa

Introducción¹

Las últimas décadas del siglo XIX y los primeros años del XX constituyeron un periodo de rápido crecimiento para la economía mundial, que fue impulsado por la expansión del comercio internacional y por la libre movilidad de capitales. Este modelo fue interrumpido abruptamente en 1914 por el caos que ocasionó la primera guerra mundial, a la que siguieron las grandes inflaciones y la turbulencia macroeconómica de los años veinte en Europa y la Gran Depresión mundial de los años treinta.

Estos famosos episodios de cataclismos macroeconómicos cambiaron de manera radical la percepción de cómo estabilizar las economías insertas en un mundo globalizado, y del papel del comercio internacional y de la movilidad de capitales como

¹ Las primeras tres secciones de este artículo se basan en Andrés Solimano, "Globalization and National Development at the End of the 20th Century: Tensions and Challenges", Banco Mundial, 1999.

los promotores del crecimiento económico y la prosperidad universal. A partir de entonces, el capitalismo mundial es visto como un sistema inherentemente inestable y susceptible a periodos de alta volatilidad e inflación, sin mecanismos de auto-corrección que pudieran asegurar el pleno empleo.

A mediados de los años cuarenta, y en respuesta a la fragilidad del sistema macrofinanciero como secuela de la segunda guerra mundial, se crearon dos instituciones financieras internacionales conocidas como las instituciones de Bretton Woods. Al Fondo Monetario Internacional (FMI) le fue asignado el mandato de promover un sistema internacional de pagos “estable” bajo tipos de cambio fijos, y el de proveer de financiamiento externo a países que estuvieran en situaciones de desequilibrio en la balanza de pagos. El mandato del Banco Mundial (BM), a través de su Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), fue el de proveer de financiamiento a largo plazo para el proceso de reconstrucción y desarrollo.

Después de un periodo de relativa calma, desde la década de los cincuenta hasta principios de los años setenta, sobrevino la crisis petrolera; en consecuencia, la recesión mundial, combinada con alta inflación, planteó un nuevo paradigma económico, difícil de resolver con los mecanismos tradicionales de política económica. Posteriormente, las crisis financieras de México (1994-1995), Asia (1997), Rusia (1998) y Argentina (2002), que fueron acompañadas de ajustes cambiarios de gran magnitud, se transformaron en formidables retos modernos para las instituciones de Bretton Woods. Hoy, estas instituciones tienen que enfrentar una volatilidad a gran escala asociada con la globalización del siglo XXI; sus recursos se ven exprimidos por el tamaño sin precedentes de los programas de rescate, y los programas de estabilización son más complejos por las ramificaciones financieras y sociales de las crisis. Por eso, los mandatos de estas dos instituciones se encuentran en permanente discusión para

que evolucionen de manera consistente con los desafíos que plantea el nuevo milenio.

Las oportunidades y los dilemas en la globalización

El orden económico de principios del siglo XXI ofrece muchas oportunidades a los países en vías de desarrollo y a los demás participantes de la economía global; entre ellas:

—La reducción en las barreras al comercio internacional ha abierto las puertas para un crecimiento económico liderado por el sector exportador. Las economías pequeñas y medianas, con mercados internos de tamaño limitado, han visto que la posibilidad de un rápido crecimiento recae en la reorientación de su producción hacia mercados internacionales. La experiencia histórica de las últimas tres décadas muestra que los países que han logrado altas tasas de crecimiento lo han hecho con base en la expansión de su sector exportador, debido a que el monto de sus exportaciones crece más rápidamente que el producto interno bruto (PIB). Éste ha sido el caso, desde los años sesenta, de Asia Oriental; China, desde mediados de los años setenta; Chile, desde mediados de los años ochenta, y México, desde principios de los años noventa.

—Otro beneficio de la globalización es el acceso a una amplia variedad de bienes de consumo, nuevas tecnologías, conocimientos e información. La globalización permite el acceso a ideas y a mejores prácticas internacionales en una amplia gama de temas que benefician tanto al sector público como al sector privado.

No obstante, la globalización también impone dilemas y preocupaciones a los países que están integrados a la economía mundial. A continuación se detalla una serie de puntos relacionados con este aspecto:

—En un mundo con una mayor interdependencia entre países, cualquier choque económico adverso, por ejemplo, las crisis de 1997 en Asia y de 1998 en Rusia, se contagia rápidamente a otras economías. Los mecanismos de propagación se traducen en una disminución en los volúmenes de importaciones y/o en cambios en los precios reales de las mercancías (petróleo, madera, cobre, etcétera). Las economías que dependen de la exportación de estos productos como fuente de divisas e ingresos fiscales pueden verse fuertemente afectadas por estos choques. Éste ha sido y sigue siendo el caso de México.

—Los mercados financieros altamente integrados tienden a transmitir choques globales, regionales o incluso locales a una velocidad que sería difícil de imaginar en décadas anteriores. Cambios en la composición del portafolio de los inversionistas internacionales afectan las tasas de interés, los tipos de cambio y, consecuentemente, al sector real de la economía. Dado que los volúmenes de intermediación financiera y de transacciones en los mercados de dinero, capitales y de cambios son de enormes dimensiones, los choques se amplifican exponencialmente con los efectos desestabilizadores subsecuentes.

—Otro dilema de la globalización descansa en sus efectos sociales. El hecho de estar asociada con la inestabilidad en el sector real y en el empleo afecta la percepción de seguridad laboral a largo plazo. Como los sueldos y salarios constituyen la fuente más importante de ingresos para la mayoría de la población en México, la inseguridad laboral se traduce inmediatamente en un ambiente de tensión social. Además, la flexibilidad en el mercado laboral, que se requiere para competir en los mercados internacionales de un mundo globalizado, deteriora las expectativas de empleo permanente y las relaciones laborales entre los patronos y los empleados.

—La discusión del efecto expansivo del comercio internacional y de la globalización sobre los diferenciales salariales se mantiene abierta. Existe evidencia de que la globalización recompensa al trabajador calificado que cuenta con niveles de educación superior y actitudes empresariales. Estas personas tienden a ser más exitosas en el mundo competitivo que trae consigo la globalización. La otra cara de la moneda es el trabajador no calificado, sin educación, y la población marginada cuyo potencial de beneficio en el mundo globalizado es cuestionable. Los diferenciales salariales y la desigual distribución de la riqueza pueden, por lo tanto, amplificarse con el proceso de globalización. Esto hace que las políticas públicas locales tomen un papel preponderante para amortiguar la amplitud de estas desigualdades. El tipo de política adoptada así como el momento de su aplicación pueden hacer que la magnitud de la desigualdad se amplifique o se diluya. De ahí la necesidad de un marco de referencia sobre las mejores prácticas en materia de políticas públicas.

—Los grados de libertad con los que cuentan los gobiernos para amortiguar un incremento en las desigualdades salariales se ven restringidos en virtud de que la globalización actúa como una fuente de disciplina para los gobiernos que adoptan políticas económicas que pudieran calificarse como populistas. Los subsidios y transferencias que alimentan los déficit fiscales, que se traducen en presiones inflacionarias, déficit en la cuenta corriente y/o altas tasas de interés, tienden a ser castigados por los inversionistas internacionales. Los mercados financieros internacionales son extremadamente sensibles al comportamiento de la política fiscal y la utilizan como un indicador que mide el grado de “responsabilidad macroeconómica” de los gobiernos. Esto tiende a estimular a los gobiernos a mantener políticas fiscales austeras de manera consistente para satisfacer a los mercados financieros y ganar estrellas en

la frente por un buen comportamiento.² Esto implica que el papel tradicional de la política fiscal, que es el de mantener un adecuado nivel de la demanda agregada cuando la inversión y el consumo privado se deprimen, se sustituye por una política fiscal restrictiva orientada a ganar credibilidad. En estas circunstancias de globalización, la recuperación de la demanda agregada se convierte en responsabilidad del sector privado.

La estabilidad macroeconómica mundial: el desafío del FMI en el siglo XXI

Este aspecto podría resumirse en los siguientes puntos:

—El mantener la estabilidad financiera global es una tarea compleja. El capital se mueve de un país a otro a velocidades formidables en respuesta a los cambios en los rendimientos relativos, a flujos de información sobre oportunidades de negocios y a cambios en las políticas económicas locales. Los instrumentos tradicionales de control, que son la política monetaria y la política fiscal, son menos eficaces en este contexto.

—Como lo demostraron las crisis de México, Asia y Argentina, es tal la magnitud de los desequilibrios externos que hay que financiar en situaciones de crisis, que ésta excede los recursos disponibles del FMI y de las otras instituciones multilaterales que deben preparar, en corto tiempo, préstamos de emergencia de tamaños sin precedentes. Paquetes de rescate de 20 000, 30 000 o hasta 40 000 millones de dólares se están volviendo más frecuentes. Es necesario tener una definición clara acerca de los recursos con que cuenta el FMI para hacer fren-

² De aquí surge la imperante necesidad de aprobar una reforma fiscal integral, ya que el aumento en los ingresos permitirá "hacer más", manteniendo el balance fiscal en equilibrio.

te a los problemas de liquidez de sus países miembros, en particular cuando el problema surge de manera simultánea en varias naciones, fenómeno que ocurre cada vez con mayor frecuencia.

—Cuando el FMI promueve paquetes de rescate financiero se genera un incentivo perverso ya que se estimula a los inversionistas a tomar riesgos excesivos, sabiendo que los países contarán con ese apoyo para garantizar que cumplan con sus obligaciones internacionales.

—Las crisis de los años noventa demostraron que la volatilidad de los capitales de corto plazo da origen a severas fluctuaciones en el tipo de cambio real y en las tasas de interés reales que afectan negativamente al sector productivo de la economía. La política de perfecta movilidad de capitales debería, por lo tanto, considerarse. Es diferente una apertura a la inversión extranjera directa, que generalmente trae consigo tecnología, capital físico, capacitación del capital humano, en vez del capital golondrino, que es altamente volátil e impredecible.

—Es necesaria la coordinación de las políticas macrofinancieras entre países para evitar que un desbalance en alguno contagie a los demás. Una de las maneras de coordinar políticas macrofinancieras es promover la convergencia de objetivos comunes y de fomento a la adhesión a las mejores prácticas y estándares internacionales.

La pobreza y el desarrollo sustentable: los desafíos de México y del BIRF

La pobreza continúa siendo un problema mundial de enormes proporciones. Casi la mitad de los 6 000 millones de habitantes del mundo vive con menos de dos dólares al día y, de éstos, más de 40% vive con menos de un dólar. Las personas pobres no tienen oportunidades. Carecen de poder político y de voz. Además, son

sumamente vulnerables a las enfermedades, la violencia y los desastres naturales. El objetivo del BIRF, en coordinación con otras instituciones internacionales y con la participación de todos sus países miembros, es disminuir el número de pobres a la mitad para el año 2015.

Durante los últimos seis años México tuvo un excelente desempeño en cuanto a los logros alcanzados en la lucha contra la pobreza, dejando atrás los dramáticos efectos sociales de la crisis macrofinanciera de 1994-1995. De 1994 a 1996, el porcentaje de la población que vive en la pobreza se incrementó de 51% a 62%. Sin embargo, a partir de 1996 se revirtió esta tendencia y, para el año 2000, el porcentaje había caído a 46% a nivel nacional, como se presenta en el siguiente cuadro.

Porcentaje de la población mexicana que vive en condiciones de pobreza

Tipo de población	1989	1992	1994	1996	1998	2000
Urbana	51	49	41	53	50	36
Rural	69	73	79	85	82	73
Total	58	56	51	62	59	46

Fuente: Estimaciones del BIRF, en Estrategia de Asistencia para el País (EAP), 2002.

Es claro que se requieren años de crecimiento económico sostenido para resolver el problema de la pobreza en México. Con todo y que éste debe mantenerse como una condición necesaria para lograr dicho propósito, es poco probable que sea suficiente para revertir las dos características particulares del patrón de pobreza en México: la afilada desigualdad en la distribución del ingreso³ y la alta incidencia de pobreza extrema en áreas rurales.

³ De acuerdo con las estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México sigue siendo uno de los países con mayor desigualdad, ya que ocupa el duodécimo lugar en el mundo y el cuarto en América Latina.

Debido al papel necesario, mas no suficiente, que el crecimiento macroeconómico juega en la lucha contra la pobreza en México, la administración del presidente Vicente Fox Quesada ha empleado la estrategia de ejercer un gasto público eficiente para atacar los determinantes microeconómicos de la pobreza. Aunado a los gastos en programas sociales de gran envergadura, como los referentes a la educación y la salud, el gobierno ha empleado programas más específicos para invertir en el capital humano de los pobres a fin de expandir sus oportunidades de empleo y de mejora salarial, así como mejorar la infraestructura física de los lugares en donde habitan. Un ejemplo, ya utilizado como un estándar internacional, es el Programa Oportunidades.

Estos esfuerzos realizados por México se encuentran en consonancia con los objetivos del BIRF y representan un reto enorme a seguir en el mediano y largo plazo. El trabajo conjunto con esta institución, a través de los servicios financieros y de asesoría técnica, debe continuar hasta lograr los objetivos de desarrollo del nuevo milenio.

La convergencia hacia estándares internacionales:
los desafíos conjuntos de México, el BIRF y el FMI

La mejor política para el combate a la pobreza, que también es el compromiso más importante de México con la comunidad financiera internacional, consiste en prevenir que ocurran crisis macrofinancieras como la de 1994-1995. Este compromiso se hizo evidente con la transición de gobierno, transparente y democrática, durante el año 2000, que fue la primera de los últimos 30 años sin un cataclismo macrofinanciero al término de un periodo presidencial. Una de las estrategias para evitar una crisis sexenal en ese año fue la adopción gradual de mecanis-

mos de mercado que permitieran una mayor flexibilidad a las diferentes variables macroeconómicas para absorber choques internos y externos, así como la adopción de diferentes estándares internacionales, en particular, en el sector financiero, que constituye el sector más delicado por la rapidez de contagio de cualquier desequilibrio al resto de la economía.

México, en consonancia con el BIRF, el FMI y la comunidad internacional, ha enfatizado el importante papel que juegan los estándares y mejores prácticas en el fortalecimiento de la arquitectura financiera local e internacional, ya que: a) fomentan la transparencia; b) proveen de una guía para la vigilancia que realizan los organismos multilaterales; c) ayudan a identificar debilidades que pudieran contribuir a la vulnerabilidad económica y financiera; d) constituyen una guía para la orientación, eficacia y eficiencia de las políticas públicas; e) fomentan la disciplina de los mercados, y f) contribuyen a que la economía mundial sea más robusta y menos vulnerable a choques adversos. El compromiso de México es el de la adhesión a los estándares y mejores prácticas que sean relevantes para garantizar la estabilidad y el desarrollo del país.

En este contexto, la adhesión a estándares internacionales y a las guías sobre mejores prácticas aplicables al sector financiero constituye una de las medicinas preventivas para evitar situaciones de crisis. Desde la debacle financiera de 1995, cuyo punto de origen fue México, los esfuerzos del FMI y del BIRF por desarrollar códigos de mejores prácticas, así como evaluar y fomentar la adhesión a estándares determinados por otras agencias internacionales, se convirtieron en una de las más importantes actividades para evitar/anticipar futuras crisis internacionales cuyos costos financieros y sociales, medidos por el impacto sobre la pobreza, han demostrado ser insostenibles.

Desde 1999, el FMI y el BIRF han puesto en práctica, de manera integral y sistemática, estos esfuerzos a través de la

realización de exámenes de progreso en la implementación de estándares internacionales aplicables al sector financiero en sus países miembros. El contexto de estos exámenes denominados Financial Sector Assessment Program (FSAP, por sus siglas en inglés) se resume en el siguiente esquema:

Colaboración conjunta BIRF-FMI para la evaluación de estándares internacionales

—El FMI ha preparado estándares para la transparencia en la difusión de información a través del sistema SDDS/GDDS y un Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal.

—El esfuerzo conjunto BIRF-FMI, a través del FSAP, se enfoca primordialmente en evaluar las vulnerabilidades del sector financiero y las prioridades para su mejor desarrollo. Para lograr estos objetivos es necesario evaluar el grado de adhesión a los estándares internacionales aplicables al sector financiero y que se consideren como críticos para la estabilidad macrofinanciera del país. Como mínimo, el FSAP evalúa el grado de cumplimiento del Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras, desarrollado por el FMI, y de los Principios de Supervisión Bancaria del Comité de Basilea.

—Si se considera relevante, el FSAP también evalúa: a) el grado de cumplimiento de los estándares de la International Organization of Securities Commissions (IOSCO) sobre los Objetivos y Principios de la Regulación del Mercado de Valores; b) los estándares de la International Association of Insurance Supervisors (IAIS) aplicables a la supervisión del sector asegurador, y c) los Principios Básicos sobre Medios de Pago de Riesgo Sistémico del Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS).

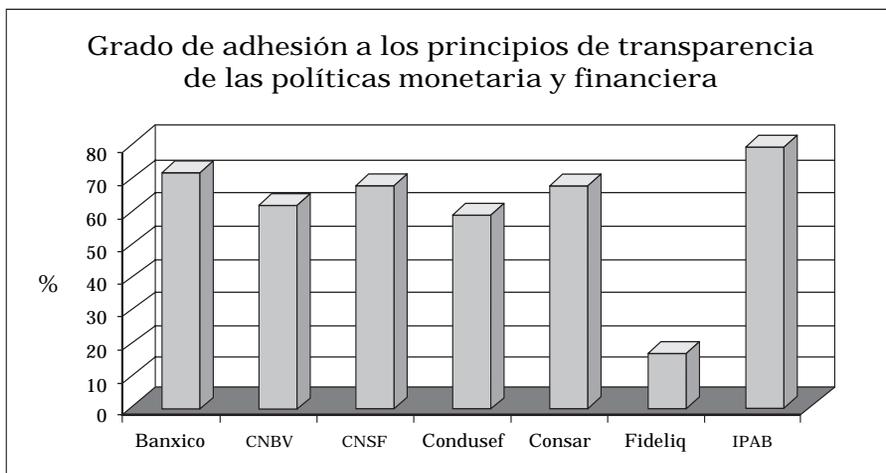
—El BIRF, en cooperación con otras instituciones internacionales, incluyendo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), desarrolla proyectos piloto para evaluar el grado de adhesión a otros estándares internacionales aplicables al buen gobierno, la contabilidad, la auditoría, y los procesos de insolvencia y quiebras.

El FSAP- México

La misión conjunta del FMI y el BIRF realizada durante el primer trimestre de 2001 para preparar el FSAP-México reconoció el sustancial progreso alcanzado durante los años recientes en materia de manejo macroeconómico, transparencia en la ejecución de las políticas fiscal, monetaria y financiera, los medios de pago, la regulación prudencial y el fortalecimiento de las instituciones financieras. Sin embargo, también reconoció que aún queda camino por recorrer para que el sector financiero sea más robusto y cumpla cabalmente los estándares internacionales. Un buen paso en esta dirección es el paquete de reformas financieras sometido al Congreso en 2001-2002, que en su mayoría fue aprobado.

Las siguientes dos gráficas presentan en forma resumida algunos de los resultados del FSAP al evaluar el grado de adhesión a las mejores prácticas de transparencia en políticas monetaria y financiera por institución participante en el sector (Gráfica 1), así como el grado de cumplimiento de estándares internacionales en la supervisión y regulación del mercado de valores y en los sectores asegurador y bancario (Gráfica 2).

Gráfica 1



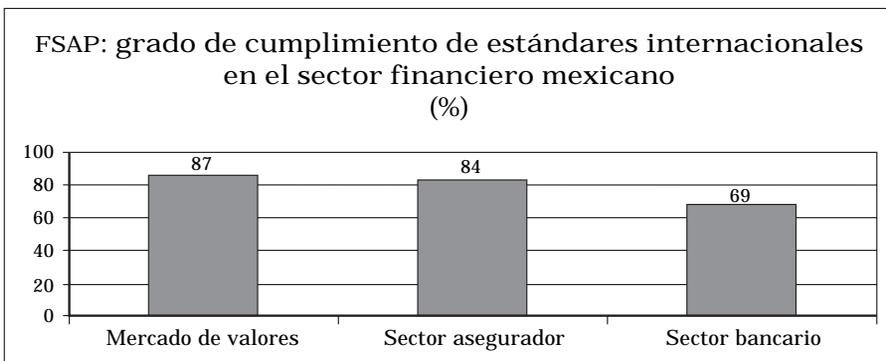
Fuente: FSAP.

Los principios de transparencia en política monetaria competen a la evaluación del entorno operativo, legal e institucional del Banco de México. En general, el FSAP indica que el Banco de México es una institución bien manejada que lleva a cabo su mandato eficientemente de acuerdo con su propia Ley. Sin embargo, también establece que existen ciertos arreglos institucionales pendientes por realizar para que la institución pueda ejercer de manera más eficiente su mandato. Se destaca el exitoso papel en la lucha contra la inflación con base en fundamentos sólidos que garantizan la eventual convergencia de los niveles de inflación a niveles existentes en Estados Unidos.⁴

⁴ También cabe destacar el acuerdo entre el Banco de México (Banxico) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la actualización de la Cartelera Electrónica para la Divulgación de Datos del FMI (DSBB, por sus siglas en inglés), y que el Banxico ha obtenido una certificación ISO 9000 que garantiza la transparencia de la información sobre el comportamiento de los precios y la inflación.

Los principios de transparencia en políticas financieras se concentran alrededor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y en sus organismos operativamente autónomos de supervisión del sector financiero. El FSAP encontró que el nivel de adhesión a los principios de transparencia varía de manera importante entre las diferentes instituciones. Destacan el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y el Banco de México (Banxico), seguidos por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas (CNSF), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) y, finalmente, el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (Fideliq), que es la institución con mayor necesidad de fortalecer sus principios de transparencia. El FSAP indica que los papeles y los mandatos institucionales de las agencias de supervisión se encuentran bien definidos pero que aún existen problemas en la coordinación de actividades entre ellas.

Gráfica 2



Fuente: FSAP.

En la Gráfica 2 se indica que la calificación del grado de cumplimiento de estándares internacionales refleja el importante avance que se ha logrado desde la crisis de 1995. Destaca, en particular, el principio 15 del Comité de Basilea referente al lavado de dinero. El sector bancario mexicano se encuentra en conformidad con el cumplimiento de esta condición. Esto demuestra la preocupación de la SHCP sobre la importancia de que las instituciones bancarias puedan supervisar y tener los controles adecuados y los procedimientos operativos para prevenir que las mismas puedan ser utilizadas para propósitos criminales.

Conclusiones

Las oportunidades y los retos de la globalización son enormes. Por un lado, existe el firme compromiso de México de continuar con la apertura comercial que permita el intercambio de bienes y servicios en un ámbito justo y equitativo entre los diferentes países. Adicionalmente, se continuará fomentando el acceso a nuevas tecnologías, conocimientos e información que trae consigo este proceso. México también seguirá manteniendo la política de desregulación de mercados para que las libres fuerzas de la oferta y la demanda sean el mecanismo para la determinación de precios y la eficiente asignación de recursos. En este sentido, el gran reto para México es el de continuar fortaleciendo el estado de derecho para que los participantes del libre mercado cuenten con los incentivos apropiados para realizar sus actividades con la adecuada protección de sus derechos individuales y de propiedad.

Otro desafío adicional es el de la inclusión de toda la sociedad en los beneficios de la globalización. El ataque frontal en contra de la pobreza, a través de una colaboración estrecha con

el BIRF, seguirá siendo el objetivo más importante dentro de la agenda nacional. México comparte el objetivo del BIRF de realizar los máximos esfuerzos para reducir el porcentaje de pobreza a la mitad para el año 2015. Mientras se logra este objetivo de mediano plazo, el gobierno mexicano se encuentra comprometido a mantener políticas públicas eficaces y eficientes para diluir la posible amplificación de los diferenciales salariales y la desigualdad en la distribución de la riqueza que puedan surgir como producto del continuo proceso de globalización. Un esfuerzo tangible del BIRF a este respecto es la publicación *México, a Comprehensive Development Agenda for the New Era*, que incorpora los puntos de vista consensuados, tanto del Banco como de las autoridades mexicanas en materia de políticas públicas, sobre los temas prioritarios de la agenda nacional y la estrategia para abordar cada uno de ellos.

La mejor política para el combate a la pobreza, que también es el compromiso más importante de México con el FMI y con la comunidad financiera internacional, consiste en prevenir situaciones de crisis al estilo 1994-1995. Para ello, México continuará manteniendo mecanismos de libre mercado y madurando en cuanto a la adopción de mecanismos preventivos a través del firme compromiso de adhesión a las mejores prácticas y estándares internacionales, particularmente en el sector financiero, que constituye uno de los sectores más delicados por la rapidez con que puede propagarse cualquier situación de crisis al resto del mundo. El progreso de México a este respecto ha sido evaluado satisfactoriamente por el Financial Sector Assessment Program, realizado conjuntamente por el FMI y el BIRF en 2001. Esto se traduce en la convergencia hacia un “buen comportamiento” permanente y a la responsabilidad de mantener las cosas internamente “en orden” para así evitar el contagio hacia el resto del mundo.