

El papel de los organismos multilaterales

Roberto Junguito B.¹

I. INTRODUCCIÓN

Este escrito discute el rol jugado por los organismos multilaterales de crédito, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el diseño y puesta en marcha de la política económica colombiana en los últimos 35 años. Con menor énfasis se discuten también las relaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con la Corporación Andina de Fomento (CAF).

II. EL BANCO MUNDIAL

Colombia fue el primer país del tercer mundo que recibió en 1950 una misión técnica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, recién creado en Breton Woods. La Misión para Colombia estuvo dirigida por Lauchlin Currie, economista canadiense, quien había sido precursor de las ideas de Keynes en el gobierno de Roosevelt y quién desde

entonces y hasta los años noventa se convirtió en uno de los economistas más influyentes en la formulación de las estrategias económicas de nuestro país. La Misión presentó el informe titulado "Bases de un Programa de Fomento para Colombia" y un programa de obras públicas el cual ayudó a financiar.

En la década de los setenta el énfasis de la acción del Banco Mundial continuó siendo el financiamiento de la infraestructura colombiana, particularmente en el desarrollo hidroeléctrico nacional. Años más tarde se debatió intensamente en el país el tema del desarrollo eléctrico y se puso en tela de duda las recomendaciones del Banco, aduciéndose que éste había forzado en el país una sobre expansión eléctrica.

Durante los ochentas la atención principal del Banco Mundial se centró en la apertura comercial. Adelantó un excelente trabajo sobre la agricultura colombiana y la conveniencia de reducir los controles cuantitativos a las importaciones y los altos aranceles. Igualmente, analizó la incidencia negativa que tenía la protección industrial sobre la agricultura colombiana.

¹ Presidente de Fasescolda. Fue Director de Fedesarrollo en el período 1974-1978 y ha permanecido vinculado a la institución como Investigador Asociado.

Como parte del programa de ajuste adelantado por Colombia a mediados de los ochentas, el Banco Mundial aportó recursos significativos de crédito externo que contribuyeron a impedir que se diera una crisis de balanza de pagos como la que se venía presentando en otros países del área. Estos préstamos de balanza de pagos (a diferencia de los préstamos de proyectos vinculados a inversiones específicas) contribuían también a facilitar el financiamiento del gasto público en un momento en el cual el país enfrentaba un significativo déficit consolidado del sector público y poco o ningún acceso al mercado de capitales. Estos préstamos estuvieron condicionados a la apertura comercial.

El interés principal del Banco Mundial durante los noventa y en estos primeros años del nuevo siglo ha girado en torno al desarrollo social y a la reducción de la pobreza. El Banco ha dado gran énfasis a la canalización de recursos para educación y salud. También ha sido un gran promotor de programas focalizados para atender grupos vulnerables de la población. Los préstamos han estado atados a la aprobación de reformas en el área social y, en particular, en el tema de las pensiones.

A finales de los noventa y en los primeros años de este siglo el Banco Mundial suministró expertos que apoyaron a las autoridades colombianas en el diseño y puesta en marcha de las modificaciones al régimen pensional. Más recientemente ha estado evaluando los resultados de los regímenes privados de pensiones en América Latina, criticando, en particular, su falta de cobertura. En el ámbito de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, desarrolló una extensa investigación sobre lo sucedido en América Latina, encontrando que la desigualdad era la mayor del mundo y sugiriendo políticas para reducirla.

En el ámbito de la política macroeconómica el Banco Mundial ha colaborado con el Fondo Monetario

Internacional en los programas de ajuste en épocas difíciles. Ha concentrado su atención, como se discutió atrás, en áreas como la apertura comercial y las políticas sociales, dejando al FMI el liderazgo en temas como el fiscal y el cambiario. El Banco Mundial, no obstante, ha condicionado algunos de sus préstamos a la aprobación de reformas fiscales y financieras.

El área financiera ha sido compartida por ambas entidades y podría afirmarse que inclusive el Banco Mundial ha tenido algún liderazgo. Los denominados *Financial Sector Assessment Programs* son adelantados conjuntamente por las dos entidades. El Banco Mundial en los últimos años también ha tenido liderazgo en el acercamiento de los países de América Latina a los mercados internacionales de capitales.

En todo caso, la estrecha coordinación entre las dos entidades de Breton Woods ha hecho que en épocas de dificultades económicas, cuando Colombia ha requerido acuerdos formales con el FMI, el Banco Mundial haya supeditado el desembolso de los préstamos a la adopción y ejecución de los programas con el FMI.

III. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

A diferencia del Banco Mundial, que ha sido una entidad con presencia permanente en Colombia y que ha extendido préstamos todos los años desde su primera misión, las relaciones con el Fondo Monetario Internacional han sido más lejanas y esporádicas, pero mucho más difíciles e importantes en los períodos de crisis económicas.

En épocas de buena marcha de la economía colombiana, las relaciones con el FMI se limitan a la visita anual de vigilancia que adelanta ese organismo y que desemboca en un informe donde se hace un

recuento del rumbo de la economía, de las políticas adoptadas y de sus perspectivas. Allí se consiguen también las orientaciones de política que se discuten con las autoridades (Banco de la República y Ministerio de Hacienda) y que se presentan formalmente al Directorio del FMI.

En períodos de crisis económicas el FMI se convierte en un actor clave en la formulación de la política económica y en la factibilidad del país para acceder a recursos externos de crédito. Dichas crisis se caracterizan por problemas monetarios, fiscales y de balanza de pagos. El FMI se diseñó para suministrar recursos externos de apoyo de balanza de pagos (i.e. los derechos especiales de giro) condicionados a la adopción de políticas económicas de ajuste para eliminar los desequilibrios vigentes.

No fue sino hasta los años sesenta cuando el FMI tuvo programas formales de apoyo financiero a Colombia, condicionados a la adopción de políticas. Precisamente a raíz de las condicionalidades exigidas por ese organismo fue que se presentó una gran diferencia de opinión con la Administración Lleras Restrepo, en 1966. El gobierno de Colombia en ese entonces, rechazó la exigencia del FMI de devaluar la moneda como medio para frenar la crisis de balanza de pagos por la que atravesaba el país y optó por establecer un estricto control de cambios (Decreto legislativo 444 de 1967) y un esquema de mini devaluaciones, que perduró hasta entrados los años noventa.

Un nuevo período de relaciones estrechas con el FMI se dio a mediados de los años ochentas como resultado de la pérdida de acceso de Colombia al mercado internacional de capitales, originada tanto en los efectos de contagio de la crisis latinoamericana que se dio en ese entonces, como en las dificultades propias que se presentaban en el frente externo y fiscal de nuestra economía.

En esas circunstancias, las autoridades colombianas se vieron obligadas a convenir con el FMI un acuerdo de monitoría por medio del cual el FMI le reportaba a los bancos internacionales acreedores de Colombia tanto la marcha del proceso de reformas en que estaba empeñado el Gobierno (i.e. reforma fiscal y ajuste cambiario) como el comportamiento de la economía colombiana (se establecían metas relacionadas con el crédito al gobierno, topes al déficit público y reservas internacionales).

Con el cumplimiento de este acuerdo los bancos internacionales se comprometían a desembolsar préstamos al país para el financiamiento del gobierno, el fortalecimiento de las reservas internacionales del Banco de la República y para inversiones de ECOPETROL en los proyectos de Caño Limón y de carbón con Carbocol. Éstos resultaban esenciales para resolver el problema fiscal y de balanza de pagos que enfrentaba el país.

Como resultado de las reformas emprendidas a finales del mandato de la Administración Betancur, de la continuidad de las políticas que se dieron durante la Administración Barco y, principalmente, de las reformas estructurales emprendidas durante la Administración Gaviria, la economía colombiana recuperó su patrón sostenido de crecimiento y corrigió los desbalances económicos que había enfrentado a comienzos de los ochentas. Como resultado dejó de ser necesario tener programas formales con el FMI.

Con el deterioro de la economía colombiana que se dio a finales de los noventa durante la Administración Samper Pizano y la crisis que se presentó en 1999 durante la Administración Pastrana (año de caída sin precedentes del PIB motivado por factores internacionales, pero principalmente internos, tales como la crisis financiera, el nuevo deterioro fiscal y el ataque a la banda cambiaria que se había

adoptado a comienzos de los noventa), las autoridades colombianas se vieron obligadas a acercarse de nuevo al FMI con el fin de formalizar un acuerdo con dicho organismo.

Se convino con el FMI un acuerdo de Facilidad Extendida de dos años, que básicamente cubría el período restante de la Administración Pastrana. El acuerdo daba acceso potencial a recursos de apoyo a la balanza de pagos por parte de ese organismo. Como resultado de formalizar un acuerdo con el Fondo, los otros organismos multilaterales de crédito se mostraron dispuestos a hacer lo propio. De igual manera, el acuerdo con el FMI tuvo un efecto catalítico que se tradujo en el restablecimiento del acceso al crédito en el mercado privado de capitales.

El programa con el FMI estuvo atado a una fuerte condicionalidad en el área cambiaria, fiscal y financiera. Dicho acuerdo estuvo precedido, por insinuación del FMI y del Tesoro Americano, del abandono del sistema de banda cambiaria y de la adopción del régimen de tasa de cambio flexible que rige hoy en día. El acuerdo también estableció obligaciones relacionadas con la adopción de reformas fiscales y al régimen de transferencias, con decisiones en el área financiera, incluyendo el compromiso de privatizar los bancos públicos y una reforma al sistema pensional.

La Administración Uribe Vélez, en el 2002, decidió continuar con los acuerdos. Las razones principales para hacerlo, a mi juicio, fueron dos: i) el hecho de que en el momento de iniciar la Administración el mercado internacional de capitales se encontraba convulsionado y se había suspendido el acceso voluntario a éste por la incertidumbre sobre la economía argentina y el comportamiento de un eventual gobierno de Lula en Brasil; ii) el proceso de reformas en Colombia no se había culminado y el mer-

cado también quería poner a prueba el interés y capacidad de Uribe para emprenderlas.

Hasta el momento de escribir este informe la Administración Uribe ha continuado con acuerdos formales con el FMI, aunque después del 2006 no parece que éstos tengan que ser prorrogados. Los acuerdos suscritos en este período han sido de tipo *stand by* con dos años de duración cada uno y de carácter precautelativo; esto es, acuerdos en los cuales el gobierno explícitamente declara que no es su intención desembolsar recursos del FMI, excepto en circunstancias de absoluta necesidad. Gracias a los acuerdos, al proceso de reformas emprendido y a la mejor situación de toda la subregión, se ha readquirido el pleno acceso al mercado.

IV. EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO

Las otras dos agencias multilaterales de crédito que le han prestado un gran apoyo a Colombia han sido el BID y la CAF. De hecho éstas han canalizado el mayor volumen de préstamos al país en los últimos años, superando cada uno de ellos lo correspondiente al Banco Mundial.

El BID ha estado dispuesto a apoyar a Colombia con recursos, especialmente en épocas de mayores dificultades económicas. Tal fue el caso durante la crisis latinoamericana de la deuda en los años ochentas, a finales de los noventa y al inicio de la Administración Uribe Vélez.

No obstante los inmensos esfuerzos desplegados tanto a nivel de investigaciones como de análisis económico de la región (i.e. las investigaciones con la red de centros de la región y los seminarios con banqueros centrales y ministerios de finanzas),

el BID ha continuado siendo una institución de segunda importancia frente al FMI y el Banco Mundial en términos de su influencia en el área del pensamiento económico y de las políticas para los países emergentes. En general, la condicionalidad de sus préstamos ha sido menos importante y exigente.

Hacia el futuro el BID debe incrementar su influencia en el diseño y adopción de reformas estructurales. El BID tiene gran capacidad potencial de identificar las restricciones políticas que enfrenta América Latina y de hacer recomendaciones de economía política para conseguir la aprobación de reformas de calidad requeridas en nuestros países.

Otro campo en el cual se debe empeñar el BID es el fortalecimiento de las instituciones en América Latina. Aunque se han hecho grandes avances como el establecimiento de bancos centrales independientes, los cuales resultaron ser instrumentos efectivos en la rebaja y el control de la inflación, la realidad es que la base institucional continúa siendo muy débil. Por ejemplo, se deben establecer instituciones presupuestales y fiscales más adecuadas, se debe propender por mejorar los sistemas de seguridad social y ayudar a fortalecer la capacidad analítica en temas económicos de los órganos legislativo y judicial en el Hemisferio.

El BID también debe coadyuvar más efectivamente en la lucha contra la pobreza. En nuestra región se encuentra una alta proporción de la población más pobre del mundo y la realidad es que no tenemos una estrategia y unos instrumentos adecuados para luchar contra este flagelo. Sólo dos o tres países del área se califican como pobres altamente endeudados y se benefician de los programas de apoyo y condonación de obligaciones recientemente extendidos por los países industrializados y los organismos multilaterales. El reto es identificar instrumen-

tos y poner en marcha programas que complementen los esfuerzos nacionales en la lucha contra la pobreza en América Latina.

Finalmente, cabe destacar que la CAF ha centrado su atención en préstamos que coadyuven la integración de América Latina y particularmente de la subregión Andina. Esto explica por qué su principal tarea ha sido el financiamiento de la infraestructura. Al igual que lo discutido arriba respecto al BID, la realidad es que su efecto también ha sido relativamente inferior al del Banco Mundial y el FMI. En años recientes la CAF ha hecho un gran esfuerzo para incrementar su influencia en la orientación de la política económica, tanto a través de la condicionalidad de sus préstamos como de estudios en temas específicos. El año pasado su trabajo se centró en cómo retomar el crecimiento en América Latina. En este año el foco son las rutas alternativas de inserción internacional.

V. ECONOMÍA POLÍTICA DE LA ACCIÓN MULTILATERAL

Podemos concluir diciendo que el papel de los organismos multilaterales ha sido muy importante no solo como mecanismo de canalización directa de recursos externos al país, sino también en su rol catalítico frente al mercado internacional de capitales, al transmitir a los mercados de manera independiente y creíble la información sobre el comportamiento y perspectivas económicas, así como frente a las reformas que vienen siendo adoptadas en los países. Tal como se anotó arriba, el Banco Mundial y especialmente el FMI han sido los de mayor influencia en la orientación de la política económica, aunque hacia el futuro se espera un mayor rol del BID y la CAF.

Sin duda, el gran peso de la opinión del FMI y del Banco Mundial ha dependido de la inmensa in-

fluencia que ha tenido sobre estas instituciones el Gobierno de Estados Unidos. En los años ochentas, para el caso colombiano, la directriz provino del *Federal Reserve* a través del señor Volcker, *Chairman* de esa institución, en tanto que durante la crisis de fines de los noventa y comienzos de este siglo, ésta se originó en el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Desde el punto de vista de economía política también cabe destacar el papel directo y fundamental

que han tenido directamente los presidentes del país en los procesos de negociación con estos organismos. La negociación con el FMI en los años ochentas tuvo el concurso directo del Presidente Betancur con el Director Gerente de esa institución. De igual manera los Presidentes Pastrana y Uribe Vélez sostuvieron diálogos directos con las entidades multilaterales en 1999 y 2002, respectivamente. Esto muestra la importancia que nuestros gobiernos otorgan a las relaciones con los organismos multilaterales.