

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1981

S U M A R I O

La relocalización industrial a escala internacional <i>Alfredo Eric Calcagno y Jean-Michel Jakobowicz</i>	7
La discusión industrial en América Latina <i>Héctor Soza</i>	35
La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos <i>Oscar Altimir</i>	67
Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional <i>Sergio Boisier</i>	97
Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe <i>Jean Casimir</i>	129
El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad <i>Sidney Dell</i>	149
La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo <i>Raúl Prebisch</i>	163
Sobre el capitalismo periférico y su transformación Comentario de Octavio Rodríguez Comentario de Alberto Couriel	173
Algunas publicaciones de la CEPAL	187

El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad

Sidney Dell*

El principio de condicionalidad ha estado siempre en el centro de la controversia acerca de la influencia que el Fondo Monetario Internacional debería ejercer sobre las políticas nacionales con relación a sus préstamos, a tal punto que ya provocó polémicas durante el periodo de creación del Fondo no sólo entre los países europeos y Estados Unidos sino incluso entre diversas instituciones dentro de este último país.

Después de esbozar la controversia de aquellos años —donde Keynes jugó un papel protagónico— el autor muestra cómo ese principio se fue plasmando a través de diversos acuerdos hasta que en 1968 se tomó la decisión global sobre los derechos de giro, procedimiento que desde entonces ha orientado la política del Fondo. Pero su preocupación central no consiste en hacer una historia del principio de condicionalidad sino en analizarlo para poner de relieve sus limitaciones y defectos, contribuyendo así al reexamen a que está sometido ese principio en la actualidad tanto dentro como fuera del Fondo.

Entre las limitaciones y defectos del principio de condicionalidad, subraya el autor los relativos a la evaluación del desempeño de los países —tales como el discutible concepto de 'mala administración' y el énfasis en los criterios monetarios—, la tendencia a descargar toda la responsabilidad en la solución del desequilibrio en el país deficitario, la escasa preocupación por establecer el origen interno o externo del déficit y la imposición de programas de estabilización similares a realidades muy diferentes.

La crisis actual requiere ajustes estructurales, los que a su vez demandan un cambio de política de los organismos financieros internacionales; ese cambio impone la necesidad no sólo de mayores recursos y mejores condiciones de acceso a los préstamos, sino también de nuevos criterios para evaluar el desempeño. O sea, hace imprescindible una reformulación del principio de condicionalidad vigente.

* Funcionario del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales.

Antecedentes¹

En enero de 1944, antes de la Conferencia de Bretton Woods, Lord Keynes señalaba que, a su juicio, el gobierno de los Estados Unidos estimaba que el Fondo Monetario Internacional debía tener en el futuro "amplias facultades discrecionales y de fijación de políticas y ejercer sobre los bancos centrales de los países miembros la misma influencia paternalista y control que éstos acostumbraban ejercer a su vez sobre los demás bancos en sus propios países".²

No obstante, Keynes se convenció de que, como resultado de las conversaciones anglo-estadounidenses sobre este asunto y otros afines, "los representantes estadounidenses se persuadieron de la inaceptabilidad de tal punto de vista, de la inconveniencia de concederle de partida tanta autoridad a una institución novel y de la importancia de darle a los países miembros toda la certidumbre posible sobre lo que debían esperar de la nueva institución y la cuantía de servicios que estarían a su plena disposición".³ Keynes pensaba que había logrado se aceptara el criterio de que la "iniciativa y discreción" del Fondo debían circunscribirse a "los casos en que hubiera riesgo de que se violaran las normas y finalidades de la institución" y que el Fondo debía ser "totalmente pasivo en circunstancias normales, reservándose el derecho de iniciativa para los bancos centrales de los países miembros".⁴

¹ Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Naciones Unidas. El autor agradece las provechosas observaciones y sugerencias formuladas por Lord Kahn y el profesor L.S. Pressnell, aunque el empleo que de ellas ha hecho es de su exclusiva responsabilidad.

² *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. XXV, editado por Donald Moggridge, Royal Economic Society, p. 404. En lo sucesivo *Collected Writings*.

³ *Ibidem*, pp. 405-5.

⁴ *Ibidem*, p. 404, Sir David Waley y Redvers Opie, que también participaron en las negociaciones con los estadounidenses, parecen haber adoptado una actitud más realista frente a la posición de éstos, reconociendo que sólo habría acceso al crédito "mientras el Fondo estimara razonable la conducta de sus miembros". (Véase *International Monetary Fund 1945-1965*, Washington, D.C., 1969, Volumen I, p. 73. En lo sucesivo *Fund History*.) Tal vez Keynes se haya impresionado demasiado por las divergencias entre los negociadores estadounidenses respecto a la imposición de condiciones sobre los derechos de giro: negociadores tanto del Departamento de Estado como del Sistema de Reserva Federal manifestaron en presencia de los negocia-

Interesa destacar, a la luz de la controversia actual sobre las políticas del FMI, que en las conversaciones anglo-estadounidenses previas a la Conferencia de Bretton Woods, los negociadores del Reino Unido tenían instrucciones precisas del gabinete de guerra de Churchill de que no debía pedírsele a un país deficitario que introdujera "una política deflacionaria, puesta en práctica por medio de restricciones monetarias y medidas similares, que provocara desempleo; ello equivaldría a reimplantar, sujeto a salvaguardias insuficientes, los males del viejo patrón oro automático".⁵

Por cierto, posteriormente se vio que el gobierno de los Estados Unidos no había aceptado en modo alguno las severas críticas de Keynes contrarias a la idea de un Fondo 'paternalista' y menos aún había acogido el concepto de un Fondo 'pasivo'. Asimismo, es evidente que Keynes no se hallaba solo con sus opiniones y que el Reino Unido tenía prácticamente el apoyo de todos los países, salvo Estados Unidos, en cuanto a establecer limitaciones estrictas a las responsabilidades del Fondo frente a las políticas económicas de sus miembros.

Naturalmente, desde el punto de vista estadounidense, el Reino Unido y la mayoría de los países que lo apoyaban eran países deficitarios en potencia que procuraban obtener un acceso garantizado a la asistencia de balance de pagos de postguerra, ayuda que sólo podía prestarse —por lo menos en primera instancia— con recursos estadounidenses. El hecho de que Canadá, el otro gran país excedentario, compartiera los criterios del Reino Unido, estaba ligado indudablemente, a juicio de la delegación estadounidense, con la dependencia canadiense del mercado británico.

Sin embargo, los Estados Unidos no lograron que sus argumentos prosperaran en Bretton Woods y el Convenio Constitutivo original del FMI no incluía cláusula alguna por la cual un miembro que quisiera girar con cargo al FMI tuviera que llegar a un entendimiento con el

Fondo acerca de las políticas económicas que debía perseguir. Un documento explicativo entregado a la prensa el 21 de julio de 1944 en Bretton Woods, incluía el pasaje siguiente:

"El Fondo dispone de muchas salvaguardias para proteger sus recursos frente a usos excesivos en monto o duración. Se prevé que el FMI será un fondo rotatorio que brinde a los países un respiro que les permita tomar las medidas necesarias para restablecer su economía a una condición de equilibrio sin perturbar entretanto su comercio exterior o su economía interna. La salvaguardia más importante es la que dispone que los requerimientos de divisas de los países deben indicar que el uso que se les dará será compatible con las finalidades del Fondo. Esto significa que los países que actúan de buena fe comprometiéndose a obrar de conformidad con las finalidades del Fondo, en ninguna circunstancia harán usos inapropiados de los recursos del Fondo. En los acuerdos internacionales celebrados entre Estados soberanos, ningún método de puesta en vigor es tan importante como la confianza en la buena fe de los participantes".⁶

Los Estados Unidos estaban plenamente conscientes que en Bretton Woods no se había ganado la batalla por un Fondo 'paternalista',⁷ pero estaban decididos a que una vez que el Fondo fuera una entidad en marcha, su Directorio Ejecutivo introdujera las disposi-

⁶ *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference*, Washington, D.C., United States Govt. Printing Office, 1948, Vol. II, Apéndice I, Documento 508, pp. 1212-13.

⁷ Durante las audiencias habidas en el Congreso sobre los Acuerdos de Bretton Woods se le puso al mal tiempo buena cara, como lo demuestra el siguiente diálogo:

—Señor Acheson: A nadie se le ocurriría que alguien (necesitado de dinero) apelase al mero formalismo de manifestar "ahora lo necesito para hacer un pago y nadie tiene derecho a pedirme cuentas". Sería demasiado absurdo y pueril.

—Senador Taft: Ciertamente, Sr. Acheson, es absurdo y pueril. Pero sobre esa sola base se ha negociado todo este asunto con estos países.

—Señor Acheson: Léase seguro que no es así."

(Congreso de los Estados Unidos, Comité del Senado sobre cuestiones bancarias y monetarias, *Bretton Woods Agreements Act*, Audiencias sobre H.R. 3314, 79º Congreso, 1º período de sesiones, junio de 1945, pp. 125-6.) Pero, como luego se verá, la confianza del señor Acheson se vio defraudada por la concesión hecha por el Director Ejecutivo estadounidense en la Junta del Fondo en mayo de 1946.

dores británicos que "ningún país importante se sometería" al tipo de escrutinio que tenía en vista el Departamento del Tesoro estadounidense. Véase *Collected Writings*, Vol. XXV, pp. 344-6.

⁵*Ibidem*, p. 143.

ciones necesarias para otorgarle a la institución funciones de supervisión: sin esas salvaguardias los Estados Unidos no aceptarían la entrega de recursos del Fondo. En una reunión del Directorio celebrada en mayo de 1946 el Director Ejecutivo del Reino Unido planteó su criterio favorable al carácter semiautomático de las líneas de crédito del Fondo. El representante de los Estados Unidos, por su parte, si bien concordaba en que el texto del Convenio Constitutivo no facultaba en forma concreta para ejercer la supervisión, estimaba que debería ejercerse algún control sobre el derecho de un miembro del Fondo a girar y entendía que todas las solicitudes que excedieran una cifra tope, que se determinaría más adelante, deberían someterse a la consideración del Directorio para que formularse sus observaciones y tomara una decisión.⁸

Al hacer uso de la palabra en nombre de Canadá, Louis Rasminsky —más tarde Gobernador del Banco Central de 1961 a 1973— sostuvo que el Fondo no podría funcionar si se iba a considerar toda transacción como una solicitud sometida a la consideración de la Junta. Si un miembro ofrecía las garantías necesarias y cumplía sus compromisos de buena fe, debía tener asegurada la utilización de su cuota. Las limitaciones cuantitativas de los giros ya habían quedado claramente establecidas en el Convenio Constitutivo, y si un miembro cumplía con su compromiso de no adquirir divisas con fines incompatibles con dicho Convenio, no podía ser cuestionado. Sin embargo, el Fondo debía estar al tanto de la conducta de sus miembros, y preparado para formular críticas francas. Pero los giros en gran escala sólo debían considerarse como indicadores de peligro.⁹

En una exposición ante el Directorio Ejecutivo, efectuada el 29 de agosto de 1946, el director ejecutivo, Camille Gutt, declaró que el Fondo podía considerarse como “una especie de máquina automática que vendía divisas a los miembros dentro de ciertos límites y en determinadas condiciones, y que recompraba

estas divisas dentro de ciertos límites y en determinadas condiciones”. Sin embargo, el Fondo podía hacer advertencias a los miembros y declarar, en ciertas circunstancias, que un miembro no reunía las condiciones para girar. A juicio de Gutt, se necesitaba contar con un Directorio Ejecutivo de alto nivel no tanto para desempeñar las funciones mencionadas como para constituir “un órgano importantísimo de formulación de políticas monetarias, que fuera consultado por sus miembros y les prestara asesoría durante los períodos críticos por los que pudieran atravesar”.¹⁰

En noviembre de 1946, en un informe elevado al Banco de Inglaterra por el director ejecutivo del Reino Unido en el Fondo, George Bolton, se afirmaba que por entonces no existía razón para temer una política de interferencia persistente e irresponsable en los asuntos internos de los miembros.¹¹

Incluso en septiembre de 1947, el oficio del Ministerio de Hacienda del Reino Unido en poder de la delegación de ese país que asistía a la segunda reunión anual de la Junta de Gobernadores del FMI, afirmaba que “la batalla por la automaticidad podía considerarse prácticamente ganada” y señalaba que Estados Unidos no había logrado que el Directorio Ejecutivo examinara la situación económica francesa antes de autorizar giros adicionales por parte de ese país.¹²

Pero, en realidad, la situación era muy diferente.¹³ Los europeos tal vez tenían mejores argumentos, pero eran los Estados Unidos quienes tenían los recursos, y eran los recursos

¹⁰ PRO Treasury File 236/1162.

¹¹ PRO Foreign Office File 371/62340.

¹² PRO Treasury File 236/1174.

¹³ Es asombroso que durante casi cuatro años —de enero de 1944 hasta septiembre de 1947 por lo menos— el Gobierno del Reino Unido parezca haber estado convencido de que estaba ganando una batalla que, de hecho, estaba en vías de perder. Y más extraño aún es cuánto puede persistir un malentendido en los debates internacionales, incluso entre países que hablan el mismo idioma. En octubre de 1948, el director ejecutivo del Reino Unido, George Bolton, señalaba a la atención del Directorio del FMI “el creciente número de interpretaciones que se daba a las limitaciones del Convenio Constitutivo que no aparecían en el texto. Debido a esas limitaciones el Fondo ya no era de utilidad para sus miembros europeos. Sólo acarrearía obligaciones, pero ningún beneficio”. Véase *Fund History*, Volumen I, p. 243.

⁸ United Kingdom Public Record Office (en lo sucesivo PRO) Treasury File 236/1162. Telegrama de Balfour al Foreign Office, 28 de mayo de 1946.

⁹ *Ibidem*.

los que contaban sobre todo al término de la Segunda Guerra Mundial. En 1950 el Fondo había llegado a una paralización completa, sin que hubiera giros ese año. Muchos, tanto en el Fondo como en los países miembros, estaban inquietos por lo exiguo de las líneas de crédito puestas a disposición de los países miembros para ayudarles a resolver las dificultades previstas en el Convenio Constitutivo.¹⁴

El director ejecutivo, Camille Gutt, al deplorar la tendencia en boga de declarar al Fondo moribundo, formuló una propuesta para superar la crisis que consistía en que los giros estuvieran vinculados al compromiso de los miembros de adoptar medidas concretas para superar las dificultades de balance de pagos.¹⁵ La legalidad de dicha propuesta fue cuestionada de inmediato por los miembros europeos y otros de la Junta Ejecutiva. Sin embargo, en definitiva sólo Francia y el Reino Unido no dieron su aprobación, ya que los demás países estimaron que el plan del director ejecutivo ofrecía una técnica válida que permitía a los miembros reanudar los giros del Fondo.¹⁶ Asimismo, una propuesta previa formulada por Estados Unidos de establecer un período máximo de cinco años para reembolsar los giros fue aprobada pese a la oposición inicial, sobre bases jurídicas y de política, de la gran mayoría de los miembros de la Junta Ejecutiva.¹⁷

En consecuencia, fue el anhelo de contar con la cooperación de los Estados Unidos como fuente principal de crédito lo que indujo a los demás miembros del Fondo a doblegarse ante

los criterios de ese país sobre la cuestión de la condicionalidad, y no porque tuvieran el convencimiento de que la adopción de ese concepto fuera indispensable para que el Fondo funcionara bien. El ex Consejero Jurídico General del Fondo dice con sarcasmo: "La decisión del Directorio Ejecutivo, de 13 de febrero de 1952 (que aprobó el principio de la condicionalidad) estaba destinada a revigorizar el Fondo haciéndoles creer a sus miembros que estarían en condiciones de hacer uso de sus recursos".¹⁸

Entre los aspectos principales de dicha decisión aparecen los siguientes:

a) Que la actitud del Fondo frente a la solicitud de asistencia de un miembro giraría en torno a si "el problema que se quería solucionar era de carácter transitorio y si las políticas que el miembro aplicaría serían adecuadas para superar el problema dentro de dicho período".

b) Que las líneas de crédito deberían concederse "por períodos que oscilaran entre tres y cinco años".

c) Que gozarían del "beneficio de la duda" los giros de un miembro en el tramo de oro.¹⁹

En 1955 la política de diferenciar entre giros en los sucesivos tramos de crédito quedaba incorporada al principio ulterior de que "mientras mayor era el giro en relación con la cuota de un miembro tanto mayor sería la justificación que se le exigía", pero se señalaba que, en la práctica, la política con respecto a los giros en el primer tramo de crédito sería 'liberal'.²⁰

Entretanto, se venía elaborando el acuerdo de derecho de giro como instrumento principal de la condicionalidad que iba a regir los giros posteriores al primer tramo de crédito. Luego de un prolongado período evolutivo, en septiembre de 1968, se tomó una decisión global sobre los acuerdos de derecho de giro, que ha servido, con ligeras modificaciones, de base para establecer la política del Fondo desde entonces. Los elementos principales de esa decisión eran:

¹⁸ *Ibidem*, p.524.

¹⁹ *Fund History*, Vol. III, pp. 228-30.

²⁰ *Fund History*, Vol. II, p. 404.

¹⁴ *Fund History*, Vol. I, p. 276. Resulta irónico que durante el período 1974-1979 el Fondo llegara nuevamente a una situación en que a menudo no estaba en condiciones de "prestar ayuda a los países miembros para resolver las dificultades previstas en el Convenio Constitutivo", esta vez debido a una excesiva condicionalidad y no a poca condicionalidad.

¹⁵ *Ibidem*, p. 281.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Fund History*, Vol. II, pp. 399-400. El criterio del personal del Fondo sobre la materia era que el Directorio carecía de autoridad legal para fijar un plazo para reembolsar los giros a menos que hiciera diferencias entre los miembros. Si al momento de girar parecía muy probable que el reembolso se haría en un plazo razonable, el Directorio carecía de facultades para imponer condiciones. Si ese reembolso no se podía prever, entonces lo adecuado era negarse a permitir que el miembro girara. *Ibidem*, Vol. I, p. 278.

a) En todos los acuerdos de derecho de giro se incluirían cláusulas que estipularan que el miembro debería mantenerse en consulta con el Fondo; también se exigirían consultas periódicas en todos los casos de giros ulteriores al primer tramo de crédito, ya sea en virtud de un acuerdo de derecho de giro o de otro instrumento.

b) En los acuerdos de derecho de giro limitados al primer tramo de crédito no se estipularía el escalonamiento de los montos girados ni el cumplimiento de criterios de desempeño como condición para efectuar cada giro adicional. Sin embargo, tal requisito "se incluiría habitualmente" en todos los demás acuerdos de derecho de giro, pero sólo regiría para las operaciones que superan al primer tramo de crédito.

c) En casos excepcionales no se estipularía el escalonamiento, si fuera indispensable disponer con prontitud de la totalidad de la suma del acuerdo de derecho de giro.

d) Las cláusulas relativas al desempeño se reducirían a estipular los criterios necesarios para evaluar la ejecución del programa de estabilización de un miembro.²¹

Pese a lo mencionado y a la codificación de las prácticas del Fondo, sólo a partir de 1969 el principio de condicionalidad recibió una sanción legal explícita a través de una enmienda

del Convenio Constitutivo, que estipulaba en el artículo V que el Fondo "establecería salvaguardias adecuadas para el uso temporal de sus recursos". A la vez los giros en el tramo de oro pasaron a ser jurídicamente incontestables.

En septiembre de 1978 el endurecimiento progresivo de las políticas del Fondo en materia de condicionalidad provocó la inquietud del Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales (el Grupo de los Veinticuatro) reunido a nivel ministerial. Los ministros declararon que ciertos aspectos de la condicionalidad del Fondo impedían el acceso a los recursos del mismo: mereció especial mención la multiplicidad de los criterios de desempeño.

El 2 de marzo de 1979 el Directorio Ejecutivo respondió a esta muestra de inquietud con la aprobación de un conjunto de directrices sobre condicionalidad. Las directrices disponen, entre otras cosas, que el Fondo "preste la debida atención a los objetivos internos, sociales y políticos, las prioridades económicas y las circunstancias de los miembros, incluidas las causas de sus problemas de balance de pagos". Además, los criterios de desempeño se circunscribirían normalmente a las variables macroeconómicas y a aquellas necesarias para ejecutar disposiciones concretas del Convenio o de las políticas aprobadas conforme al mismo.²²

I

Condicionalidad y acceso a los recursos

Cabe preguntarse por cierto si tiene alguna utilidad resucitar los antiguos debates sobre el automatismo y la condicionalidad. No existe desacuerdo ahora entre los gobiernos, ya sea de países desarrollados o en desarrollo, sobre el principio general de la condicionalidad en el Fondo. Además, ya se mencionó que la introducción de una enmienda al Convenio Constitutivo aprobada en 1969 reconoce en forma explícita el principio de condicionalidad.

No obstante, conviene tener presente ahora que la aplicación del principio de condi-

cionalidad se está reexaminando tanto dentro como fuera del FMI, que los servicios tanto condicionales como incondicionales del Fondo tienen su papel, y que existen razones imperiosas para aumentar de manera considerable la proporción de recursos disponibles en forma incondicional o poco condicionados.

²¹ *Fund History 1966-1971*, Vol. I, p. 347.

²² Joseph Gold, *Conditionality*, Washington, D.C., FMI, Pamphlet Series N.º 31, pp. 22, 30.

El hecho de que Keynes se opusiera a la idea de un Fondo 'paternalista' no significa que pensara que todos los giros con cargo al Fondo debían ser automáticos. Por el contrario, la propuesta misma de Keynes de crear una Unión de Compensación Internacional, aparte de limitar la tasa de giros con cargo a la Unión y de estipular en ciertas circunstancias el depósito de garantía, facultaba a la Junta Ejecutiva para exigir, como condición para permitir que un miembro aumentara su saldo deudor hasta una cifra superior a la mitad de su cuota, que dicho miembro devaluara, controlara la salida de capitales y entregara oro o divisas para reducir en forma apropiada su saldo deudor; y recomendar "medidas internas que incidieran en su economía nacional".²³ Cuando el saldo deudor de un miembro hubiera superado en promedio los tres cuartos de su cuota durante un año por lo menos, "la Junta Ejecutiva podría pedirle que tomara medidas para mejorar su posición", y si no se advertían progresos satisfactorios dentro de dos años, el miembro podía ser declarado en mora y perder su derecho a seguir girando.²⁴

Pero uno de los aspectos más importantes y contrapuestos entre el plan Keynes y el plan White (estadounidense) residía en la cuantía de las cuotas de los países miembros. La propuesta de la Unión de Compensación parecía haber previsto²⁵ cuotas totales del orden de 20 000 millones de dólares o más, equivalentes a un tercio o más de las importaciones mundiales.²⁶ Por otra parte, la propuesta estadounidense aprobada en Bretton Woods, propiciaba cuotas agregadas de 10 000 millones de dólares. Al reducirse el monto de las cuotas venía a ser mucho más importante contar con un elemento incondicional de mayor envergadura en los derechos de giro con cargo al Fondo, pues de otro

modo los países no obtendrían, en caso de necesidad, la seguridad de acceso indispensable a un monto suficiente para apoyar su balance de pagos que les otorgaba un mínimo de libertad de acción en sus políticas económicas.²⁷

Consideraciones similares rigen *a fortiori* para la situación actual del FMI. Mientras en 1948 las cuotas del FMI representaban en promedio un 16% de las importaciones totales, en 1980 la proporción había disminuido a menos de 3%. Para los países en desarrollo no exportadores de petróleo el porcentaje es algo superior —entre 4 y 5%— y además la proporción de la cuota disponible con algunas condiciones o sin ellas, incluye ahora no sólo el tramo de reserva y el primer tramo de crédito, sino los giros con cargo al servicio de financiamiento compensatorio (SFC) de hasta 100% de la cuota, que pueden girarse en su totalidad en un solo año en caso de necesidad. Sin embargo, el SFC sólo se ocupa de los casos de déficit de exportación, pese a haber muchos otros factores ajenos al control de esos países —como incrementos de los precios de importación— que podrían ser y son una fuente de presión sobre el balance de pagos.

Por tanto, en el plano de la incondicionalidad o de la condicionalidad escasa, ha disminuido bastante la capacidad del Fondo para paliar los problemas de balance de pagos de los países en desarrollo. A la vez, ha aumentado la rigurosidad de las condiciones impuestas a los giros en los tramos superiores de crédito, y la expansión de los recursos del Fondo ocurrida últimamente, en especial a través del servicio de financiamiento suplementario, ha aumentado la capacidad de préstamo del Fondo sólo con una condicionalidad elevada; en tanto que han llegado a su fin los recursos de condicionalidad escasa antes disponibles mediante el servicio del petróleo y las ventas de oro.

Por cierto que los bancos comerciales también proporcionan financiamiento del balance de pagos. Pero éste sólo se halla a disposición

²³ *Proposals for an International Clearing Union*, H.M. Stationery Office, 1943, Cmd. 6437, Sección II.8.(b).

²⁴ *Ibidem*, Sección II.8(c).

²⁵ Las cuotas iban a equivaler "a un 75%" de la suma promedio anual de las exportaciones e importaciones de cada país durante los tres años previos a la guerra. El *Anuario Estadístico* de la Liga de las Naciones correspondiente a 1939/40 mostraba que la suma de las exportaciones e importaciones mundiales en 1937 equivalía a 31 600 millones de dólares y en 1938 a 27 600 millones de dólares.

²⁶ Las importaciones mundiales representaban unos 60 000 millones de dólares en 1948, y fueron indudablemente menores en los años anteriores.

²⁷ En octubre de 1943, Keynes escribía al profesor Jacob Viner que bien mirado tal vez las disposiciones 'controladoras' de la Unión de Compensación fueran demasiados estrictas, "aunque en realidad éstas se compensaban con el monto muy superior de las cuotas". Véase *Collected Writings*, Vol. XXV, p. 333.

de un número limitado de países en desarrollo, y no generalmente de los más pobres o, según las normas de los bancos comerciales, los menos solventes. Estos bancos desempeñaron una función útil para satisfacer la necesidad de equilibrar el balance de pagos en la década de 1970 cuando no había fuentes alternativas disponibles de tanta envergadura. Ahora que ese financiamiento goza de gran aceptación, tal vez prosiga, aunque no necesariamente con el vo-

lumen o en las condiciones que los países deudores estimarían convenientes. Pero el financiamiento prestado por los bancos comerciales no debería considerarse como un sustituto de la existencia de recursos adecuados en el Fondo, sobre todo porque muchos de sus miembros no pueden obtener acceso a los mercados privados de capital para solucionar sus problemas de balance de pagos.

II

Condicionalidad y carga del ajuste

Como se sabe, la distribución de la carga del ajuste tiende a ser muy dispar entre los países. Durante la Gran Depresión la expresión "empobrecer al vecino" se utilizaba para describir los medios por los que los países procuraban traspasarse entre sí la carga del ajuste, y en dicho proceso eran generalmente los países más poderosos los triunfantes. Keynes ha resumido así la experiencia histórica del funcionamiento del proceso de ajuste:

"Lo característico de un patrón internacional libremente convertible es que la carga principal del ajuste recaiga sobre el país que está en la posición de *deudor* en el balance de pagos internacional... Así, ha sido una característica inherente de la moneda metálica internacional (salvo circunstancias especiales) forzar los ajustes en el sentido más perturbador del orden social, y hacer recaer la carga sobre los países menos capaces de tolerarla, empobreciendo más a los pobres".²⁸

Señala que el proceso de ajuste es obligatorio para el deudor y voluntario para el acreedor. Además, la mayoría de los medios de ajuste accesibles al país deudor pueden tener efectos adversos sobre sus relaciones de intercambio, y en el caso de los países más pobres —que exportan sobre todo productos básicos— los efectos adversos de los precios pueden ser tan grandes como para contrarrestar, o incluso superar,

todo movimiento favorable de los volúmenes comerciales.²⁹

Desde la época de Keynes la experiencia ha confirmado ampliamente esta apreciación. La fuerte presión internacional ha recaído generalmente sobre los países deficitarios; en tanto que los países excedentarios han sido poco presionados, o no lo han sido, para que se ajusten. En particular, a los países en desarrollo deficitarios se les suele acusar de 'mal manejo' de sus asuntos, pero la misma expresión jamás se emplea al exponer las políticas de los países excedentarios.

En realidad, sería difícil en estos días mencionar un país, desarrollado o en desarrollo, que no sea vulnerable a la acusación de mala administración económica desde un punto de vista u otro, de modo que el uso habitual de la expresión para describir principalmente la conducta de los países en desarrollo es, cuando menos, muy poco objetivo. Pero hay un abuso más sutil en el empleo indiscriminado de la expresión 'mala administración' para describir

²⁹Keynes sostiene, asimismo, que la presión depresiva sobre la economía de un país deudor, producto de una determinada pérdida de reservas, es proporcionalmente mucho mayor que el efecto expansivo correspondiente sobre el resto del mundo, sencillamente porque el país deudor es pequeño comparado con el mundo en general. Pero este razonamiento parece suponer que los déficit están necesariamente más concentrados en determinados países que los excedentes recíprocos. No está claro por qué debería ser así.

²⁸*Collected Writings*, Vol. XXV, pp. 27, 29.

los supuestos pecados de los países en desarrollo. Pues una vez que se puede demostrar que un país ha cometido un error de mala administración económica, se da por descontado que sólo a este hecho puede achacársele la totalidad del déficit de balance de pagos que encara. No obstante, esto puede distar mucho de la verdad. Un país puede haber cometido errores de esta índole y, sin embargo, los factores más importantes que contribuyen a su desequilibrio externo pueden ser el deterioro de las relaciones de intercambio o la imposición por parte de otros países de restricciones a las importaciones que inciden en sus exportaciones. Tal como

están las cosas no hay manera de incluir en los programas de estabilización los factores ajenos al control de los países deficitarios interesados, salvo los surgidos en los casos acogidos al SFC. Una vez demostrada *prima facie* la mala administración —y hemos observado que hay pocos países, si los hay, que estén completamente libres de ella— se concluye que la eliminación de todo el déficit compete exclusivamente al país deficitario. En efecto, luego se verá que el FMI adopta la posición de que desde el punto de vista de la necesidad de ajuste no interesa si el déficit ha sido generado en forma interna o externa.³⁰

III

Condicionalidad y desequilibrio autogenerado

Hay razones para cuestionar los métodos que emplea el Fondo para aplicar el principio de condicionalidad, incluso en casos convencionales en que los propios países son los responsables principales de sus dificultades de balance de pagos —por ejemplo, cuando hay una presión excesiva de la demanda interna.³¹ En cuanto al diagnóstico de los problemas de desequilibrio se han señalado las interrogantes que surgen respecto a la validez y aplicabilidad del enfoque monetarista que utiliza el Fondo frente al balance de pagos.³² Además, están los peligros inherentes al esfuerzo, característico de los programas de estabilización, de sintetizar el desempeño económico de un país en

función de unos pocos agregados monetarios. Además, la selección de objetivos monetarios cuantitativos como criterio de desempeño que servirá para justificar los giros con cargo a los recursos del Fondo tiende a determinar el carácter del ajuste que se emprenderá, aunque otras formas de ajuste sean más adecuadas en el caso considerado.

Como señala John Williamson, la primera de las hipótesis esenciales que sustentan la estrategia de estabilización del FMI es que el método menos costoso para subsanar una limitación presupuestaria es dejar que el mercado decida cómo hacerlo, salvo que haya razones concretas para estimar que existen divergencias entre los costos o beneficios privados y los sociales. Esto es lo que se piensa cuando se apoya la liberalización del comercio y de los pagos, y la preferencia por modificar los tipos de cambio y no intensificar los controles cuando hay que modificar los gastos.³³

Pero la magnitud de los costos y beneficios sociales es rara vez cuantificable; sobre todo cuando están implicados aspectos de distribución del ingreso y la equidad de la distribución interna de la deuda. En una época en que se

³⁰Cabe señalar que en el caso de los países excedentarios puede y debe hacerse una distinción similar. Un país cuyo excedente obedece a un tipo de cambio subvaluado o a la aplicación de restricciones comerciales está en una posición muy diferente a la de otro cuyos excedentes de exportación reflejan el hecho de que las relaciones mundiales demanda/oferta son tales que le exigen exportar más de algún producto básico clave, como petróleo, de lo que necesita para satisfacer sus propias necesidades de divisas. Esta distinción es pertinente para evaluar el tipo de acción que se pide de diversos países excedentarios.

³¹Para un examen más acabado de este tema, véase Sidney Dell y Roger Lawrence, *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries*, Pergamon Press, 1980, pp. 104-116.

³²*Fund History 1966-1971*, Vol. I, p. 368.

³³John Williamson, *The Economic of IMF Conditionality*, versión preliminar, p. 8 (cita autorizada).

supone que la máxima sabiduría la generan los computadores, se tiende a desestimar los factores no cuantificables, sobre todo si pueden suscitar interrogantes acerca de la benevolencia omnisciente de las fuerzas del mercado. Desde el punto de vista de un país consagrado, por razones políticas y sociales, al desarrollo planificado, toda propuesta de un programa de estabilización que de hecho sustrajera de manos de los planificadores la toma de las decisiones principales y se apoyara en cambio en las determinaciones del mercado, parecería implicar inevitablemente un juicio político al margen de la competencia o facultades del FMI.³⁴ De las propias directrices del FMI sobre condicionalidad se deduciría que el Fondo debería estar capacitado para adaptar sus prescripciones de política a los objetivos sociales y políticos de los países miembros.³⁵

Incluso sobre bases exclusivamente económicas, hay muchos casos en que la pertinencia de modificar el tipo de cambio o liberalizar el comercio y los pagos despierta serias dudas. Los propios funcionarios del Fondo manifiestan que:

“Cuando las corrientes comerciales responden a los precios (como ocurre en los países en desarrollo que poseen un sector manufacturero importante) lo más probable es que la flexibilidad del tipo de cambio deje un saldo positivo... Sin embargo, en otros casos, cuando las corrientes comerciales no responden demasiado a las variaciones del tipo de cambio (porque los precios de exportación se determinan en los mercados mundiales y no hay sustitutos

internos parecidos a las importaciones), las variaciones del tipo de cambio necesarias para garantizar el equilibrio del balance de pago serán considerables. Para esos países, las repercusiones de la variabilidad del tipo de cambio sobre los objetivos internos, como promoción de la inversión y distribución del ingreso, pueden ser más bien un importante factor negativo”³⁶

Consideraciones similares rigen para las propuestas de liberalizar las restricciones comerciales. El fundamento de mantener e incluso fortalecer los controles comerciales adquiere todo su peso si de otro modo un país se viera obligado a someterse a una deflación importante y al desempleo como medio de reducir las importaciones, y si esa reducción pudiera lograrse con una disminución menor del ingreso real y del empleo mediante dichos controles.

Incluso en las numerosas situaciones en que los propios países miembros prefieren dejar la toma de decisiones en manos de las fuerzas del mercado, el uso de objetivos monetarios precisos plantea serias dificultades. La fijación de tales objetivos dista de ser un proceso tan científico como suele plantearse en la literatura sobre el tema, sobre todo en vista de la evidencia histórica citada por los propios funcionarios del FMI, que no avala el presupuesto de que la velocidad de circulación del dinero permanece constante cuando el crédito interno es manipulado con finalidades de política.³⁷ También está la dificultad práctica de que los hechos demuestran que es un lugar común la existencia de grandes errores en los pronósticos a corto plazo, incluso con respecto a los agregados monetarios que se suponen bajo el control del gobierno, y para qué decir con relación al sector privado.

Hay casos en que el tratamiento de choque, en forma de modificaciones radicales del

³⁴Una reacción enérgica frente a dichas propuestas se advierte en el Mensaje de Año Nuevo de 1980 del Presidente Nyerere, reproducido en *Development Dialogue* 1980:2.

³⁵Sin embargo, las directivas estipulan que el Fondo sólo ‘tome en cuenta’ los objetivos sociales y políticos internos, así como las prioridades económicas y las circunstancias de los miembros, incluidas las causas de sus problemas de balance de pagos. Sir Joseph Gold señala que la frase “el Fondo tendrá en cuenta” no tiene fuerza obligatoria. De conformidad con el artículo I del Convenio Constitutivo se pide al Fondo que adopte las salvaguardias adecuadas al poner a disposición sus recursos generales, y se estima que este requisito es anterior a cualquier otra cosa establecida en las directivas. Naturalmente, surge la dificultad de que la frase “salvaguardias adecuadas” dista de ser precisa, y queda librado a su criterio la decisión acerca de cuándo las salvaguardias son ‘adecuadas’ y cuándo no lo son. Véase Joseph Gold, *Conditionality*, op. cit., pp. 22-25.

³⁶Andrew D. Crockett y Saleh M. Nsouli, “Exchange Rates Policies for Developing Countries”, en *Journal of Development Studies*, Vol. 13, N.º 12, enero de 1977.

³⁷Véase J. Marcus Fleming y Lorette Boissonneault, “Money Supply and Imports”, en *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 1977, p. 145; y Yung Chul Park, “The Variability of Velocity: An International Comparison”, en *IMF Staff Papers*, noviembre de 1977.

tipo de cambio o de disminuciones importantes del ingreso real, puede dar resultados, y en otros la inminencia del caos económico hace que tal tratamiento sea casi inevitable. Si las relaciones políticas y sociales internas fueran coherentes, tales medidas se aceptarían sin agitación política. Pero hay por lo menos un igual número de casos en que dicha cohesión no

existe, y donde, por lo tanto, el tratamiento de choque sólo puede ser compatible con un gobierno autoritario. En tal caso la presión internacional en pro de la imposición de medidas drásticas puede acarrear consecuencias que son inaceptables desde todo punto de vista, incluido el económico.

IV

Condicionalidad y desequilibrio exógeno

Si bien es imprescindible reconsiderar ciertas características de los programas de estabilización tradicionales, incluso en casos de desequilibrio autogenerado, la validez de dichos programas es todavía más cuestionable cuando los problemas de balance de pagos son de origen externo o cuando los factores causales son de naturaleza estructural.

El *Informe Anual* del Fondo correspondiente a 1979 señalaba que el aumento total del déficit de balance de pagos de los países en desarrollo no exportadores de petróleo entre 1977 y 1979, estimado en unos 22 000 millones de dólares, obedecía a dos factores: el deterioro de las relaciones de intercambio y el costo de los servicios de la deuda externa.³⁸ Ambos hechos fueron el resultado de fuerzas ajenas al control de los países en desarrollo interesados.

La situación en 1979-1981 recuerda la existente en 1974-1975. También entonces los países en desarrollo, y muchos desarrollados, experimentaron déficit cuantiosos en su balance de pagos, debido sobre todo al deterioro de las relaciones de intercambio. En una nota presentada al Comité de los Veinte, en su reunión celebrada en Roma en enero de 1974, el Director Gerente indicaba que los países importadores de petróleo pronto tendrían que aceptar el deterioro de la cuenta corriente del balance de pagos, "puesto que las tentativas de eliminar el déficit corriente adicional provocado por el alza del petróleo mediante políticas deflacio-

nistas de la demanda, restricciones a las importaciones y devaluación del tipo de cambio, sólo servirían para trasladar los problemas de pago de un país importador de petróleo a otro y perjudicar el comercio mundial y la actividad económica".³⁹ Posteriormente, en su comunicado de 13 de junio de 1974, el Comité de los Veinte señalaba que, "como consecuencia de la inflación, la situación energética y otras condiciones inestables, muchos países experimentaban grandes déficit en cuenta corriente que debían financiarse. El Comité reconocía la necesidad de una cooperación mantenida para garantizar un financiamiento apropiado sin amagar el funcionamiento expedito de los mercados financieros privados y para evitar el peligro de acciones de ajuste que sólo trasladaran el problema a otros países".⁴⁰

Estas fueron las consideraciones que en 1974-1975 avalaron la decisión de establecer un servicio financiero del petróleo para prestar asistencia al balance de pagos con condicionalidad escasa. A todo miembro del Fondo que girara con cargo al servicio del petróleo se le pedía que cooperara con el Fondo en la búsqueda de soluciones apropiadas para su problema de balance de pagos. Este era el mismo nivel de condicionalidad que regía para el SFC.

Consideraciones muy similares rigen para

³⁸FMI, *Annual Report 1974*, pp. 25-26.

⁴⁰FMI, *International Monetary Reform: Documents of the Committee of Twenty*, Washington, D.C., 1974, p. 221. El subrayado es del autor.

³⁸*Op. cit.*, p. 23.

la situación vigente en 1980. Otra vez el alza reciente del petróleo, junto con la inflación general, ha repercutido bastante en el balance de pagos de numerosos países. Y nuevamente, como en 1974-1975, interesa que los países deficitarios no adopten políticas que sólo agraven los problemas de otros países. Pero mientras en 1974-1975 se reconocía que a los países que incurrieran en déficit de balance de pagos por el alza del petróleo no debía obligárseles a efectuar un ajuste inmediato, en 1980 los giros con cargo al servicio de financiamiento suplementario conllevan todas las exigencias de la condicionalidad del crédito en los tramos superiores. No obstante, tan cierto es en 1980 como lo era en 1974-1975 que el resultado inevitable de imponer una reducción excesiva de gastos a los países deficitarios, mientras se mantienen los excedentes de los países exportadores de petróleo, es que los déficit simplemente se traspasan de país a país. Y por tanto, la deflación acumulativa así generada por el proceso de ajuste se superpone y refuerza la deflación primaria derivada de la recesión comercial en los países industriales.

El ajuste a las nuevas alzas del petróleo en cualquier sentido real y perdurable no puede lograrse en poco tiempo. La clase de tratamiento de choque que suele considerarse aconsejable para disminuir la demanda excesiva es prácticamente inútil en las actuales circunstancias, que exigen adaptar la economía a un nuevo nivel en los términos de intercambio de la energía.

En cierto sentido la situación en 1980 es más difícil aun que la de 1974-1975. Los países que obtenían acceso fácil a los mercados de capital privado en 1974-1975 ya no podrán aspirar a tanto⁴¹ debido a la inquietud creciente entre los bancos comerciales acerca de los riesgos que ello implica y la restricción del crédito en los grandes países industriales. Por otra parte, los países de menores ingresos tienen que depender de fuentes oficiales de financiamiento, cuyo componente bilateral ha sido mermado como parte de un proceso de reduc-

ción presupuestaria en los países oferentes. Estas consideraciones señalan la necesidad de un aumento sustancial de la corriente de recursos a los países en desarrollo por parte de las instituciones multilaterales —el Fondo, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales— en condiciones que permitan mantener las tasas de crecimiento y acelerar los programas de ajuste estructural.

Como se ha señalado, el Fondo persiste en negarse a aceptar la propuesta de que el origen de las perturbaciones del balance de pagos sea un factor decisivo para determinar el modo apropiado de abordarlas. Se aduce que si esa perturbación es de carácter duradero o permanente, poca importancia tiene que sea de origen interno o externo. Cuando ha ocurrido un cambio permanente, como en el caso del alza de los precios reales del petróleo, los ajustes de las políticas internas serán inevitables.

Nadie discute que los cambios permanentes, como los sucedidos en los términos de intercambio de la energía, requieren ajustes en los países deficitarios. Pero lo importante es que el proceso de ajuste que se les pide no es el clásico destinado a frenar la demanda interna excesiva. Se ocupa mucho más de la necesidad de introducir cambios estructurales en la economía, cambios que conducirán, por ejemplo, al ahorro de combustibles importados, o que redistribuirán los recursos nacionales de modo que logren el equilibrio externo sin perturbar demasiado el crecimiento y el empleo internos. La experiencia de la década de 1970 pone de relieve los efectos adversos sobre el crecimiento y el desarrollo a largo plazo que pueden ocurrir al condensar el proceso de ajuste del balance de pagos en un lapso muy corto. Es evidente que el período de ajuste fue demasiado breve para muchos países y que mucho se hizo sentir la falta de recursos oficiales adecuados para apoyar el balance de pagos a mediano plazo.

A fin de poder dilatar el período de ajuste en casos apropiados, los ministros de hacienda de los países en desarrollo, reunidos en Belgrado el 29 de septiembre de 1979, aprobaron una propuesta para establecer un servicio a mediano plazo que apoyara el balance de pagos con una condicionalidad mínima en casos de déficit exógenos que exijan un ajuste estructural.

⁴¹Se cree que los préstamos bancarios netos a los países en desarrollo no exportadores de petróleo en 1974-1978 han sobrepasado los 100 mil millones de dólares.

ral. Este servicio debería tener como una de sus características esenciales una cuenta para la subvención de intereses destinada a los países en desarrollo de bajos ingresos.

Hay indicios en el FMI y el Banco Mundial de que se reconoce en cierto modo la necesidad de modificar algunas de las ideas tradicionales acerca del ajuste. Así, el Banco Mundial ha creado un nuevo servicio con cargo al cual se pueden otorgar préstamos para respaldar programas de ajuste estructural, aunque aún no queda claro si las condiciones que regirán esos préstamos serán adecuadas, y en todo caso el monto de los recursos disponibles por ahora para dicho fin es escaso.

Asimismo, se advierten nuevas orientaciones de importancia en el pensamiento del FMI. En particular, la dirección del Fondo reconoce ahora que en vista de la magnitud de los problemas de ajuste que encaran muchos miembros y la orientación estructural de las políticas necesarias, el ajuste tendrá que producirse durante un período más prolongado que el habitual. Según esa dirección tendría que haber una secuencia de programas consecutivos durante varios años, en que el Fondo proporcionaría asistencia para períodos relativamente largos en virtud de acuerdos sucesivos. El Fondo reconoce asimismo que en las condiciones actuales las medidas orientadas hacia la oferta podrían tener más relevancia que el manejo tradicional de la demanda para superar las dificultades de balance de pagos.

Las nuevas ideas de la dirección del FMI, si son ratificadas por los gobiernos, representarán un avance importante que revela el ánimo de reexaminar algunas de las hipótesis fundamentales que explican el trato previo dado por el Fondo a los problemas de estabilización. A su vez, se necesitará hacer más luz en el asunto antes de que las nuevas ideas puedan traducirse en directrices operativas. Cabe sospechar que se tropezará con dificultades especiales para establecer criterios de desempeño compatibles con los nuevos conceptos. Antes, por ejemplo, el criterio de desempeño más importante en la mayoría, por no decir todos, de los acuerdos de derechos de giro, era la existencia de un tope para los activos internos netos del Banco Central o del sistema bancario, que solía acompañarse de un subtope para el crédito

otorgado al gobierno por el Banco Central o el sistema bancario.

La vigilancia de cómo un país cumple un conjunto de objetivos cuantitativos constituye un elemento tradicional del FMI para supervisar los programas de estabilización, elemento que no puede adaptarse con facilidad a un enfoque diferente en que el ajuste estructural es el objetivo básico y no la reducción de la demanda efectiva. Tal vez, el Fondo tienda a seguir basándose en indicadores de manejo de la demanda incluso en situaciones en que el objetivo primordial de un programa de estabilización sea muy diferente.

Esto se debe a que el ajuste estructural no se presta al tipo de medición cuantitativa ni a los objetivos precisos propios de la oferta monetaria. Si el Fondo piensa seriamente empeñarse en un nuevo tipo de asistencia al balance de pagos tendría que emplear nuevos métodos de control.

En consecuencia, el carácter y el origen de los problemas de balance de pagos —sobre todo, la cuestión de si son endógenos o exógenos— deberían tenerse muy presentes para determinar la estrategia de ajuste que debe adoptarse. Además, la distribución de la carga del ajuste entre los países no puede separarse de la cuestión de la responsabilidad por los factores que lo hacen necesario. Esta idea esencial quedó inscrita en el Convenio Constitutivo del Fondo como la cláusula de la moneda escasa. Asimismo, fue éste el concepto fundamental que inspiró al Comité de los Veinte para tratar de encontrar un medio objetivo de determinar la distribución de las obligaciones de ajuste entre países excedentarios y deficitarios así como entre el centro de reservas y el resto del mundo.

De hecho, una actitud pasiva frente a la distribución de la carga del ajuste no equivale en modo alguno a una actitud imparcial u objetiva. Sugerir que, sea la perturbación de origen interno o externo, es el país deficitario el que debe aceptar toda la carga del ajuste, es zanjar el asunto de la responsabilidad en forma tan definitiva como si el asunto se hubiera tratado en forma directa en vez de indirecta. Tal actitud equivale a decir que los países que tienen el poder de traspasar la carga tienen derecho a hacerlo. Y es precisamente este tipo de enfoque

el que culminó, en la década de 1970, con la imposición de una carga de ajuste sobre los países más pobres y débiles fuera de toda proporción con la responsabilidad que les incumbía por el desequilibrio que había surgido.

El avance conceptual aparecido últimamente en la dirección del Fondo acerca del problema actual de reciclaje contiene el potencial para uno de los cambios más importantes y constructivos de la política del FMI desde la época de Bretton Woods. Pero cabe subrayar la palabra 'potencial', porque por ahora sólo se

han elaborado ideas que no se han traducido aún en acciones prácticas. Además, si bien el vuelco conceptual es importante no incluye aún la aceptación de la diferencia capital entre perturbaciones de balance de pagos generadas interna o externamente. Sólo cabe aguardar que no tardarán en aparecer nuevas políticas y prácticas del Fondo. Indudablemente la gravedad de la situación económica mundial actual y los enormes desequilibrios que han surgido justifican una acción tanto ágil como innovadora.