

HISTORIA CRÍTICA DEL FMI

OSCAR UGARTECHE

HISTORIA CRÍTICA DEL FMI

El gendarme de las finanzas

Prólogo de Carlos Marichal

ci Capital intelectual

Oscar, Ugarteche

Historia crítica del FMI: el gendarme de las finanzas / Ugarteche Oscar. -
1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Capital Intelectual, 2016.
208 p.; 20 x 14 cm. - (Claves del siglo XXI ; 21)

ISBN 978-987-614-507-7

1. Historia Económica. I. Título.
CDD 330.09



Universidad Nacional
Autónoma de México



Instituto de
Investigaciones
Económicas

Diseño de colección y de tapa: Raquel Cané

Diagramación: Daniela Coduto

Revisión de manuscrito: Javier Lewcowicz

Edición: Silvina García Guevara

Coordinación: Inés Barba

Producción: Norberto Natale

Imagen de tapa © “El libertador”, de Patricio Gil Flood

Derechos reservados © Universidad Nacional Autónoma de México

© Capital Intelectual, 2016

1ª edición • Impreso en Argentina

Capital Intelectual S.A.

Paraguay 1535 (1061) • Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (+54 11) 4872-1300 • Telefax: (+54 11) 4872-1329

www.editorialcapin.com.ar • info@capin.com.ar

Pedidos en Argentina: pedidos@capin.com.ar

Pedidos desde el exterior: exterior@capin.com.ar

Queda hecho el depósito que prevé la Ley 11723. Impreso en Argentina.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación
puede ser reproducida sin permiso escrito del editor.

Para Augusta María

*Todas las teorías son legítimas
y ninguna tiene importancia.
Lo que importa es lo que se hace con ellas.*

JORGE LUIS BORGES

Índice

Prólogo de Carlos Marichal	13
Introducción	21
I. La crisis de 1930 y el problema de la hegemonía	29
II. Quiénes eran y cómo se conocieron Keynes y White	33
III. La discusión del libre comercio entre Estados Unidos y Gran Bretaña antes de Bretton Woods	47
IV. White y Keynes y las ideas de 1942 sobre el estabilizador monetario	57
V. El surgimiento del FMI	65
VI. La resolución de la crisis de credibilidad del FMI en la década del setenta	71
VII. La corresponsabilidad y el FMI	75
VIII. La crisis de Argentina y la brecha de credibilidad del FMI a inicios del siglo XXI	79

IX. El FMI y Estados Unidos: el doble rasero	85
X. Los problemas institucionales del FMI en el siglo XX	93
XI. Los cambios posibles después de las dudas	99
XII. Los problemas globales en el inicio del siglo XXI	109
XIII. Las políticas de prevención de crisis del FMI	119
XIV. El inútil informe de estabilidad financiera global	123
XV. Cómo la banca internacional enfrentó la crisis: los tratados de Basilea I y II del Banco de Pagos Internacionales	129
XVI. La regionalización de los fondos monetarios. El FMA y el AMU: modelo para una nueva arquitectura financiera internacional	135
XVII. Epílogo: El FMI desde la crisis global de 2008	141
En suma	177
Notas	185
Bibliografía	191

VI. La resolución de la crisis de credibilidad del FMI en la década del setenta

James Boughton (2000) sugiere que los cambios que el FMI consideraba necesarios fueron cumplidos en los distintos puntos de quiebre entre la década de los setenta y la de los ochenta. Plantea que el sistema Bretton Woods de tasas de cambio fijas pero ajustables fue sometido a presión y se derrumbó; y que entonces se negoció un sistema más flexible. Como el nuevo esquema imponía pocas restricciones sobre las políticas económicas nacionales, el Fondo asumió el papel de “vigilante” más activo, para supervisar la aplicación de las políticas recomendadas. Puede decirse que en 1976 se establecieron nuevas funciones para el Fondo y en 1979 se pondrían en práctica las IMF Policy Guidelines, que son las bases para la introducción de las ideas económicas contemporáneas en los bancos centrales y en los gobiernos de los deudores. Este fue el momento del triunfo de la Sociedad Mont Pelerin, fundada en 1947 por Von Hayek, Von Mises y Lippmann, entre otros, y sus ideas “libertarias” que fueron compartidas por Milton Friedman y Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal entre 1987 y 2007.

A medida que el panorama de la economía mundial se hacía más precario –agrega Boughton–, el FMI era empujado a asumir un papel más activo como prestamista, lo que requería una participación más comprometida y sostenida en la formulación de políticas macroeconómicas en los países que enfrentaban crisis

económicas. Durante los años que abarcó esta tarea, de 1979 a 1989, una confluencia de agitaciones impulsó a la institución a encarnar un papel medular y dominante, inédito hasta entonces.

Durante la década de los años ochenta, los gobiernos deudores fueron presionados por el FMI y el Club de París para pagar sus deudas, en perjuicio de su estabilidad económica, social y política, y a cumplir con diferentes condicionamientos, lo cual llevó a América Latina a inflaciones altas y muy altas –después de que los programas de ajuste fueran implementados y endurecidos–, que con el tiempo generaron ajustes y refinanciación. Hacia 1985, tanto en América Latina como en África el crecimiento disminuyó y los ingresos per cápita se contrajeron, los sueldos bajaron para comprimir el consumo, la inestabilidad política aumentó y la distribución de los ingresos empeoró. Esto confluyó en políticas radicales que implicaban frenar los pagos de la deuda, como la propuesta de Alan García de pagar sólo el 10% de las exportaciones en 1985 o la de Fidel Castro de no pagar la deuda de ese mismo año. Sólo cuando el G7 tuvo que enfrentar estas reacciones cambió la política de la deuda, la inflación fue controlada y las exportaciones crecieron. Sin embargo, desde 1990 la distribución del ingreso ha empeorado, por lo que ahora, en números absolutos, hay más pobres que antes. Y, adicionalmente, hay una masa migrante muy significativa que entonces no existía.

Al mismo tiempo, el bloque soviético cayó y sus países miembros se abrieron al comercio occidental. China creció hasta convertirse en un socio comercial importante para la mayor parte de occidente y el papel del Estado en la economía se redujo al llevar a cabo políticas orientadas al mercado en todos los países, ya sea de manera voluntaria o mediante políticas de ajuste. La homologación de esas políticas dio lugar a lo que hoy se llama “globalización”, fomentó la creación de nuevos bloques de comercio –incluyendo a algunos que luego se frustraron como el Área de Libre Comercio

de las Américas (ALCA)–, aceleró el comercio intraasiático y en 1992 dio pie a la formación de la Unión Europea, con su proyección de 27 países miembros. África fue abandonada a la ayuda humanitaria y América Latina perdió relevancia en la agenda global. El concepto de desarrollo económico quedó enterrado bajo la losa de las políticas de estabilización del FMI y de las reformas económicas del Banco Mundial. En 1994 se formó el Mercosur entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, y la comunidad andina llevó una reforma del Pacto Andino hacia la Comunidad Andina de Naciones, como señal de que se había modernizado y se había dejado de lado el antiguo papel del Estado. No cabe duda de que el FMI fue un arma del G7 en la carrera hacia la globalización, entendida esta como mercados abiertos de bienes y servicios, especialmente tras la caída de la Unión Soviética.

Boughton (2000) afirma que las barreras filosóficas y económicas entre norte y sur, y entre oriente y occidente seguían existiendo a finales de la década de los años ochenta, pero los medios para destruirlas se hallaban cada vez más cerca y eran más evidentes que nunca antes en la historia. Esta “revolución silenciosa”, como la denominó Michel Camdessus en un contexto más específico, otorgó una importancia sin precedentes al FMI, ya que cada región del mundo luchaba por mantener su equilibrio en una economía cada vez más dinámica y global.¹

El FMI fue el garante de esas políticas económicas “sólidas”. Este rol le otorgaba una nueva credibilidad ante los acreedores y los deudores a una institución que, para los fines del caso, había fenecido en 1971. Debe entenderse que la universalidad de la nueva síntesis clásica tenía para los gobiernos del G7 una motivación política que estaba muy por encima de su importancia intelectual, al abrir los mercados a la inversión extranjera y al comercio internacional, lo que beneficiaba en primera instancia a los intereses económicos de dicho grupo de países. Los gobiernos deudores

debían cumplir con la condicionalidad basada en la nueva síntesis clásica para poder regresar a la siguiente ronda de negociaciones de la deuda en el Club de París y el Club de Londres, por ejemplo. El superávit presupuestario primario se convirtió en una regla tan válida como la liberalización del comercio, la privatización, la eliminación de subsidios y otras distorsiones del mercado. Pero Boughton no menciona el hecho de que mientras se administraba esta indicación coercitiva para algunos países, al mismo tiempo otros países del G7 se desentendían de ella. Se ignora el hecho de que el proceso de los Gansos Voladores de Asia² se inició con la sustitución simple de importaciones, luego continuó con la de productos importados complejos, posteriormente avanzó con la sustitución de exportaciones simples, para finalizar, igualmente, con la de artículos complejos. Los funcionarios de los ministerios de Finanzas de América Latina y África pasaron muchos años de la década negociando con el FMI, con el Club de París y el Club de Londres –de acreedores privados– y reajustando las proyecciones que hacía el FMI para calcular el servicio de la deuda, con el fin de salvar el obstáculo que representaba atrasarse en los pagos, y todo esto sólo para comenzar el mismo ejercicio apenas se completaba el ciclo anterior. Por último, se eliminaron las políticas de industrialización por sustitución de importaciones y no se desarrollaron las etapas posteriores.

Es evidente que el resultado de la condicionalidad impuesta por parte del FMI/BM en lo que se refiere a crecimiento económico no ha sido halagador para América Latina en general. La economía creció hasta 1980 y luego siguió un patrón de vaivén que se aproximó a un promedio de crecimiento per cápita de cero en la década de los noventa. Mientras esto sucedía, en su búsqueda de políticas contracíclicas, el déficit fiscal de los países europeos aumentaba al igual que el de Estados Unidos. El país con mayor superávit era China, seguido por Japón. El líder en déficit es y ha sido Estados Unidos.

VII. La corresponsabilidad y el FMI

El concepto de corresponsabilidad de acreedor y deudor surgió a partir del inicio de la denominada “crisis de la deuda”. La primera vez que apareció fue en la Conferencia de la Organización de Estados Americanos sobre deuda externa, que se celebró en Caracas el 7 de septiembre de 1983 y concluyó con una declaración titulada “Bases para un entendimiento”, en la cual se presentaba el concepto de responsabilidad compartida, en vistas de las altas tasas de interés estadounidenses, las condiciones inflexibles del FMI y una política de rienda corta para la renegociación de las deudas. En la Conferencia Latinoamericana de jefes de Estado, celebrada en Quito del 9 al 13 de enero de 1984, se reconoció al concepto de corresponsabilidad como un tema importante en el ámbito político, y se exigió a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), a los bancos privados internacionales y a los gobiernos líderes que asumieran su parte de la corresponsabilidad, al mismo tiempo que los países latinoamericanos y del Caribe harían su mejor esfuerzo por mantener al día sus pagos. James Baker, secretario del Tesoro de Estados Unidos, presentó en la reunión del FMI celebrada en la primavera de 1985 en Seúl una propuesta de manejo de la deuda que constituyó un reconocimiento de la corresponsabilidad. La Iglesia católica confeccionó su primer informe sobre la deuda e instó también a la corresponsabilidad por medio de un *Informe ético de la deuda internacional*, redactado

por la Comisión Pontificia de Roma en 1986, que posteriormente condujo al movimiento del Jubileo en el año 2000. El G7 hizo el mismo reconocimiento en 1988 cuando debatió los términos en Toronto sobre el manejo de la deuda.

El significado de corresponsabilidad no parece estar claro. Eurodad (2008) –organismo no gubernamental especializado en temas de deuda y desarrollo con sede en Bruselas– establece que las IFI “deben reconocer públicamente el papel que desempeñaron en la exacerbación del endeudamiento en los países pobres”. Esto es cierto no sólo en lo que se refiere a estas economías, sino también a todas las naciones en desarrollo. Pero la corresponsabilidad, tanto entonces como ahora, es una declaración política con poco efecto sobre las políticas al momento de “pagar el costo de las consecuencias”. Este costo lo pagaron los deudores. El FMI no exigía ninguna responsabilidad a los acreedores en cuanto a los términos de los préstamos ni a las tasas de interés, como debió haberlo hecho dada la esencia multilateral de los préstamos.

Durante la década de los años ochenta los gobiernos de los países en desarrollo exportaban más de la mitad de los ahorros nacionales a causa de las políticas de ajuste, que reducían los sueldos del Estado, así como por los gastos en educación y salud, lo que desorganizaba las burocracias gubernamentales y, sobre todo, creaba condiciones que llevaron a una pérdida de capacidad de gobierno. Hacia finales de la década de los ochenta era evidente que la inflación podía ser controlada, pero que el efecto de las reformas sobre el crecimiento económico era, de antemano, adverso. Sin embargo, se esperaba que esta situación propiciara las condiciones de un crecimiento futuro sobre una nueva base. La única excepción a aquella regla fue Chile, y sigue siéndolo.

El sector financiero privado internacional no podía financiar la economía mundial por sí solo y se requerían algunas condiciones para que los préstamos internacionales fueran recuperados.

Entonces no era claro, como tampoco lo es ahora, si fueron correctas las políticas de ajuste establecidas por el FMI o si se trataba de un problema de sobreajuste, como se pudo observar en el caso de la crisis mexicana de 1994, la crisis asiática de 1997, la rusa de 1998, la brasileña de 1998 y la argentina de 2001, por citar sólo algunas. Por el contrario, la falta de políticas de ajuste llevó a la crisis de Estados Unidos de 2008.

VIII. La crisis de Argentina y la brecha de credibilidad del FMI a inicios del siglo XXI

Los primeros problemas sobre la credibilidad comenzaron en Tailandia; Joseph Stiglitz ha escrito extensamente sobre ellos. El debate Stiglitz-Summers constituyó un eje de discusión que develó cómo el FMI había perdido su reputación y cómo el Tesoro de Estados Unidos, a pesar de ignorar al FMI por lo que es en sí esta institución, utilizó al Fondo como herramienta de política exterior. Larry Summers (2001) se aseguró de que Stiglitz abandonara el Banco Mundial, donde ejercía el puesto de vicepresidente ejecutivo. Posteriormente, afirmó:

[...] uno de los protegidos de Stiglitz fue puesto a cargo de la redacción del *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001* del Banco, que se concentró en la pobreza mundial. El informe iba a ser publicado en septiembre, pero en junio el autor del informe sintió que no podía continuar. Cuando finalmente el informe se publicó, las secciones sobre la necesidad de los gastos sociales, las políticas tributarias redistributivas y el control del capital especulativo habían desaparecido por completo o habían sido significativamente reducidas. Con ayuda de la presión del Tesoro de Estados Unidos, la política del Banco permaneció firmemente en favor del Consenso de Washington.

Ravi Kanbur, el funcionario y autor en cuestión, también fue despedido. La esencia del debate Stiglitz-Summers fue la velocidad con la que se abrían las cuentas de capital y la utilidad para Wall Street de las recomendaciones de Summers en el Tesoro, contra un enfoque más discreto de los movimientos de capital. Por último, la crisis asiática –según Stiglitz– fue un subproducto del fundamentalismo del mercado y se vio agravada por las recomendaciones del FMI en el mismo sentido.

Desafortunadamente para el Fondo, el año posterior a este debate explotó la crisis argentina de finales de 2001. En resumen, en 1990 Argentina decidió establecer un plan de convertibilidad de su moneda con el dólar a tipo de cambio fijo, con el fin de frenar la inflación y estabilizar la economía. La tasa fija era de un peso por cada dólar y funcionó bastante bien entre 1990 y 1997. Sin embargo, en 1998 cuando Brasil devaluó su moneda de un real por cada dólar, a tres reales por cada dólar, las tensiones aparecieron en las cuentas de Argentina. Brasil ha sido un socio comercial muy importante para Argentina desde la firma del Mercosur. El efecto de la devaluación brasileña sobre la economía argentina fue rápido y fuerte; las transferencias de recursos argentinos comenzaron a ser negativas, al tiempo que los ahorristas sacaban su dinero de los bancos y lo trasladaban al exterior, mientras que de manera simultánea no se concretaban nuevas inversiones extranjeras.

El nivel de deuda externa argentina se había duplicado durante la década de los noventa y el presupuesto nacional fue sometido a una excesiva presión para mantener los pagos de la deuda al día. No obstante, frente a esta situación, en 1999 el gobierno argentino tomó la decisión, con el apoyo del FMI, de mantener el tipo de cambio fijo en un peso por cada dólar y restringir la oferta monetaria tanto como fuera posible para impedir una devaluación. Hacia 2001 el resultado fue que la escasez de liquidez obligó al trueque y los diferentes estados de la nación

introdujeron monedas alternativas, mientras que la deuda externa aumentaba de manera sustancial para poder financiar el tipo de cambio fijo. El sector privado sólo pudo pedir préstamos en el exterior, de modo que el endeudamiento total general creció considerablemente en los dos años previos a la crisis. En diciembre de 2001 esta situación ya era imposible de controlar y el FMI decidió suspender su programa. Una semana después, Argentina declaró el cese de pagos. El FMI no había aprendido la lección de México en 1994: las tasas flotantes son mejores que las fijas para establecer un nuevo equilibrio cuando hay un serio desequilibrio repentino como resultado de un factor externo.

Tras la desgracia, el director de investigaciones del FMI, Michael Mussa, escribió un libro titulado *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*, en el cual describe el problema y exime al FMI de responsabilidad por lo ocurrido. Mientras el PBI de Argentina se contraía en 2002, y la pobreza que supuestamente combatía se disparaba, el FMI llevaba a cabo una campaña de relaciones públicas para demostrar que no era responsable por las acciones de los países a los cuales asesoraba, que el Fondo era sólo un asesor externo y que resultaba una verdadera lástima que Argentina hubiese perdido su oportunidad. El Fondo no rescató a Argentina ni tampoco asumió ninguna responsabilidad ante los acreedores por lo sucedido, y mucho menos ante el pueblo argentino.

En 2004, Mateos y Lago, funcionaria del FMI, elaboró un informe de evaluación “independiente” en el que realizó un análisis externo del caso argentino y expresó que el papel desempeñado por el Fondo Monetario Internacional en Argentina merecía especial atención al menos por tres razones. Primero, porque a diferencia de los casos de Indonesia y Corea, donde el FMI no estuvo involucrado mediante programas durante varios años antes de la crisis, en Argentina el Fondo participaba en programas de manera

casi continua desde 1991. Segundo, porque otra vez, a diferencia de los casos citados, la crisis en Argentina no sobrevino repentinamente. Por lo menos desde 1999 eran evidentes las señales de posibles problemas, lo que impulsó al gobierno a buscar un nuevo acuerdo de contingencia a inicios del año 2000. Tercero, porque los recursos del FMI fueron proporcionados en apoyo al régimen de tipo de cambio fijo de Argentina, que desde hacía tiempo había sido proclamado como esencial para la estabilidad de precios y, fundamentalmente, viable. Cuando se trata de aprender una lección para el futuro –afirma Mateos y Lago–, hay que evaluar el pasado y determinar responsabilidades. Debe tenerse en cuenta –dice– que posiblemente mucho de lo que se sabe ahora no era conocido por quienes debieron tomar las decisiones importantes. O mejor, no les importó.

Ahora bien, para Mateos y Lago, en última instancia el Fondo no fue responsable porque era sólo uno de los actores involucrados. En la práctica –añade–, es el país mismo el responsable de las decisiones de sus políticas. Este punto es especialmente importante cuando las elecciones subyacentes sobre políticas son en estricto sentido propiedad del país, como lo fueron en el caso de Argentina –afirma–. Sin embargo, omite los componentes de coerción en el marco de las políticas acordadas entre los gobiernos y el FMI, mediante los condicionamientos y la asimetría en las relaciones de poder entre un deudor –aunque sea importante como Argentina– y un, hasta entonces, garante internacional. El Fondo dejó de serlo entonces y perdió su credibilidad. Se reveló como un ente político internacional irresponsable. En política nacional, cuando hay fallas, la opinión pública sanciona al responsable identificado; en la esfera internacional, esto no tiene manera de ocurrir y los organismos internacionales lucen *unaccountable*, término que no tiene traducción exacta al español, pero que combina las nociones de no rendir cuentas con no

ser sujeto a darlas. Este descargo de responsabilidad debilitó la credibilidad del FMI mucho más de lo que ayudó a comprender la crisis. Si el Fondo apoyaba un régimen de tipo de cambio fijo, lo avalaba y lo financiaba, no se trató de un error de quienes formularon las políticas en Argentina, sino de una política acordada con el FMI. Si no hubo un plan de contingencia en caso de inestabilidad, fue por incompetencia de ambas partes.

Sumado al libro de Michael Mussa, el trabajo de Mateos y Lago fue contraproducente y terminó de enterrar a la institución. Además de los problemas que ya tenía, emergió la imagen de una institución irresponsable. ¿Alguien perdió el trabajo por estos errores, hubo alguna sanción ante el crecimiento de la pobreza y la inestabilidad política creada? No. Mientras tanto, el nuevo presidente argentino se encargó, ante todo, de procurarse un adecuado asesoramiento financiero para emprender la recuperación económica. En segundo lugar, renegoció la deuda externa y desinfló el último megacanje avalado por el FMI en 2001, lo que redujo el saldo de la deuda en un 75%, todo ello sin el asesoramiento del FMI. El 76% de los acreedores aceptaron esos términos. Luego, decidió devolverle al FMI sus préstamos para no tener que requerir más de sus servicios. Así, el FMI tocó fondo respecto de su credibilidad global. Quedó al descubierto ante el mundo que no es garante de políticas económicas sólidas, como era su objetivo, pero que tampoco lo es de préstamos, ni es prestamista en última instancia. ¿Qué es entonces? Lo que quedó demostrado es que se trata de un ente que no se hace responsable por los resultados de sus políticas ni por su diseño.