

# Liberalismo y Política Económica: El Enfoque del Fondo Monetario Internacional

*Fernando J. Chávez G.\**

## INTRODUCCION

Hoy, como nunca, se habla y se escribe sobre el Fondo Monetario Internacional (FMI). Parece que ya no es necesario ser un simple iniciado en el conocimiento del sistema monetario internacional para dar una opinión, buena o mala, sobre esta institución. Todo el clima político y económico del mundo actual favorece la ideologización del FMI, que igualmente puede resultar perjudicial a “tirios y troyanos”, esto es, tanto a los apologistas como a los críticos del FMI. Si bien una divulgación del papel del FMI puede ampliar los horizontes de quienes estudian al Fondo por obligación profesional o por el interés académico, cabe esperar que una divulgación simplista, en tanto sea una ideologización vulgar de la naturaleza y funcionamiento de esta institución capitalista, terminará por levantar una cortina de humo que poco ayude a encontrar la solución a los problemas que plantea la vigencia del FMI tal y como fue concebido hace 42 años.

Pero independientemente del tipo de ambiente que se haya generado en torno a la

discusión sobre el FMI, es claro que la crisis económica (nacional y latinoamericana) propició tal ambiente para que éste quedara en el banquillo de los acusados. Aunque los tipos de cooperación financiera que otorga el Fondo a los países miembros han cambiado en los últimos años, esto no significa que la institución haya modificado sustancialmente su visión original de las relaciones económicas internacionales en particular su enfoque de la condicionalidad a dicha cooperación. Todo parece indicar que la profundidad y extensión de la crisis económica ha logrado mostrar que la percepción económica “fondo-monetarista”, fiel a sus orígenes, muestra limitaciones graves cuando el capitalismo en América Latina, por ejemplo, está atrapado en la fase depresiva de su ciclo económico. O para decirlo en otros términos: se percibe débil y obsoleto al FMI, precisamente porque sus planteamientos originales partían, en lo general, de un supuesto que hoy es endeble: un sistema económico capitalista mundial en ascenso y expansión. Pero esta posición, aunque puede ser discutible, es rechazada absolutamente por quienes hoy, como naciones, encabezan o liderean a este sistema. Una prueba contundente de esto es, por ejemplo, una parte del resolutive 5 de la *Reunión Económica Cumbre de Londres* que se llevó a

\*Profesor del Departamento de Economía de la UAM-A.

cabo en junio de 1984 y que expresa lo siguiente:

“Reforzar al FMI en su papel central en este proceso (crisis de deuda), el cual ha desempeñado hábilmente”.

Como se puede apreciar, no hay ninguna duda de que el bloque hegemónico occidental no piensa emprender ninguna reforma inmediata y radical al sistema monetario internacional, vía cambios en el FMI, por ejemplo, no obstante que la deuda externa de los países subdesarrollados, especialmente la de América Latina, es una de las expresiones más claras de la profundidad de la crisis. Y de tal sistema sobre este punto en América Latina hay una creciente consciencia, que gradualmente se ha ido traduciendo en definición de propósitos y en concertación de acciones, nada despreciables, para llevar a la formación de un frente común de deudores latinoamericanos que negocie colectivamente con la banca internacional. Sin embargo, esta posición no ha sido tomada como viable y correcta por los integrantes de la ya citada *Cumbre de Londres* (Estados Unidos, Japón, Alemania Occidental, Francia, Gran Bretaña, Italia y Canadá)<sup>1</sup>.

Una elocuente muestra de que en el mundo hay posiciones abiertamente contrariadas sobre el punto mencionado arriba, (aunque no llevadas hasta sus últimas consecuencias), es la propuesta M del *Consenso de Cartagena* (1984) que se pronunció por:

“La revisión de los criterios de condicionalidad del FMI en los siguientes aspectos:

i) Deberá asignarse prioridad de crecimiento de la producción y del empleo, to-

<sup>1</sup> Una reseña crítica de los resultados de tal reunión puede verse en H. Urías, “Londres: un solo ganador”, en *Comercio Exterior*, México, Agosto de 1984, vol. 34, núm. 8, pp. 777-782.

mando en cuenta las circunstancias económicas, sociales y políticas de cada país;

- ii) El establecimiento de las metas fiscales y de balanza de pagos o su modificación, deberán excluir el impacto de la elevación de las tasas de interés internacionales por encima de lo contemplado en los programas de estabilización, para no comprimir más allá de niveles razonables la inversión pública ni las importaciones;
- iii) La modificación de las metas monetarias acordadas deberán efectuarse para absorber alzas imprevistas en la tasa de inflación y evitar estrangulamientos contrarios a los objetivos de estabilización perseguidos”.

Queda claro, entonces, que la controversia sobre las políticas económicas del FMI, que empezó y se ha mantenido en los más altos niveles de decisión de la política económica de los países miembros, necesariamente tiene que ser tomada en sus justos términos en la hora actual. Desideologizar o desmitificar las tareas que hoy desarrolla el FMI es importante y pasa por largas y pacientes discusiones, especialmente en América Latina, donde las políticas de ajuste y estabilización que hoy se están siguiendo<sup>2</sup>, patrocinadas y avaladas por el FMI, han iniciado un evidente proceso de descapitalización en todos los países de la región, que alejan al continente de salidas rápidas, justas y efectivas de la crisis, una de las más severas de los últimos 50 años.

En este contexto, este trabajo aspira a contribuir a una discusión que esclarezca la

<sup>2</sup> Para una revisión esquemática de las políticas económicas convenidas entre la mayoría de los países latinoamericanos y el FMI entre 1981 y 1983, véase CEPAL, *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa*, Lima, Perú, Abril de 1984, pp. 23.

naturaleza y los objetivos de ajuste y estabilización de las políticas económicas de corto plazo que impulsa el FMI.

En el primer apartado se explica la forma como las acciones promovidas por el FMI en el sistema capitalista, particularmente en la América Latina, aseguraron el resurgimiento y fortalecimiento de la política económica neoliberal, que comenzó a desplazar a la keynesiana, en función de la reciente reestructuración del capitalismo internacional, que comenzó a formularse y realizarse aceleradamente a partir de la crisis económica que se manifestó en esta región a partir de principios de los 70.

En el segundo apartado se plantea en lo general el origen y las funciones iniciales del FMI, dado el contexto económico internacional, así como el desarrollo conflictivo que ha tenido la intervención de esta institución en el cumplimiento de sus funciones. En todo caso se subraya la importancia del FMI como pilar histórico del capitalismo, más allá de ciertas exigencias coyunturales y de su estrecha vinculación con los intereses norteamericanos.

En el último apartado se revisa en términos globales el planteamiento normativo que tradicionalmente ha existido al interior de políticas de estabilización económica que el FMI ha impulsado en los países con déficit en su balanza de pagos, añadiendo las consideraciones que expone este organismo en la discusión sobre los requisitos del desarrollo económico.

## I. EL RETORNO DEL LIBERALISMO ECONOMICO Y LAS POLITICAS ECONOMICAS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

1) En los últimos años, tanto la prensa diaria

como la literatura económica especializada, han comentado el retorno del liberalismo económico o de la ideología del "laissez-faire" a la cúspide de los principales aparatos estatales del mundo capitalista. Los comentarios que han suscitado tal retorno no han sido (ni podrán ser) homogéneos y mucho menos convergentes. Aquellos que se pueden colocar dentro de las corrientes teórico-políticas progresistas escriben de este asunto no sólo con preocupación, sino hasta con cierta indignación<sup>3</sup>. Otros, obviamente ubicados dentro de tendencias conservadoras, en un plan triunfalista, publicitan jubilosamente el hecho.

Hace ya casi 11 años, por ejemplo, a propósito del bicentenario de la Investigación sobre el origen de la "*Riqueza de las naciones*" de Adam Smith (1976), el profesor George Stigler de la Universidad de Chicago llegó a la de Cambridge (Inglaterra) para llevar entusiastas saludos del mismo Adam Smith que, sigue vivo en América del Norte (particularmente en Chicago), a través de su pensamiento social y económico. En nuestro país, desde hace algunos años, Luis Pazos, ideólogo de la derecha, seguramente ha vendido en cantidades extraordinarias sus libros, más que los

<sup>3</sup> De esta corriente, amplia y heterogénea, podríamos citar a ciertos autores: R. Prebisch, "La Teoría neoclásica del liberalismo económico" en *Revista de la CEPAL*, No. 7, 1979; C. Furtado, "Transnacionalización y monetarismo", en *la Crisis Internacional y la América Latina* (selección de S. Méndez V.), F.C.E., 1984, México, pp. 111-141; J. Brasseul, "El resurgimiento del liberalismo económico en la América Latina" en S. Méndez V, op. cit., pp. 178-212; René Villarreal, "El FMI y la experiencia latinoamericana: desempleo, concentración del ingreso y represión", *ibid.*, pp. 370-392; A. Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1982; S. Lichtenzstejn y M. Baer, *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*, Ed. Nueva Sociedad, Centro de Estudios Transnacionales, Montevideo, 1986.

que conjuntamente varios economistas, sociólogos e historiadores notables (académicos o no), de México han podido publicar y vender desde hace tiempo. La gracia de Pazos, nos guste o no, ha sido revivir al liberalismo vulgar como elemento importante para explicar la crisis económica de la sociedad mexicana y presentar, simultáneamente, las soluciones "modernas". Por otra parte, dos potencias capitalistas, Estados Unidos e Inglaterra, hoy están controladas y dirigidas por grupos de la clase política dirigente que promueven, justifican y defienden el liberalismo económico. Las cabezas reconocidas y visibles de estos grupos, el Sr. Reagan y la Sra. Thatcher, no pierden oportunidad para ilustrar a las masas trabajadoras sobre las grandes ventajas del mercado libre y la libertad individual irrestricta en el capitalismo, en tanto partes sustanciales del credo neoliberal: "Por el mercado nos hemos hecho fuertes y libres".

La lista de casos que ejemplifican ese retorno aparentemente exitoso de la ideología neoliberal podría ser larga. No es nuestro propósito hacerla exhaustiva. Simplemente dejamos constancia de un hecho social histórico y de aquí partimos. Que el "laissez-faire" sirva de marco ideológico y político de referencia al monetarismo, corriente dominante del pensamiento económico ortodoxo, merece por lo menos un análisis somero<sup>4</sup>. Con el vertiginoso ascenso del monetarismo de la Escuela de Chicago o de Milton Friedman, que es decir casi lo mismo, es incuestionable que el liberalismo encontró nueva cabida en la ciencia social oficial del mundo capitalista. Su prestigio es inminente en los círculos gobernantes de las naciones capitalistas y en los organismos internacionales (FMI, BID, BIRF,

<sup>4</sup> Un análisis sistemático y riguroso del liberalismo de nuestros días puede verse en C.B. MacPherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

etc.), encargados de promover políticas anti-cíclicas dentro del mercado mundial. Es insoslayable que desde mediados de la década pasada, las políticas de ajuste y estabilización del FMI, por ejemplo, han sido impulsadas en una buena parte por el bloque capitalista donde, en todos los casos, se ha buscado "liberalizar" la economía. Los medios y los instrumentos de política económica han sido bastante parecidos, aunque no los resultados, dadas las características de las economías nacionales. De estos últimos se podrían hacer muchos análisis. Sin embargo, similitud de los resultados de las políticas neoliberales de estabilización y ajuste que se han registrado en América Latina, podríamos encontrar la base para una reflexión general sobre la utilidad y el sentido histórico de este retorno del "laissez-faire"<sup>5</sup>.

Así pues, cuando parecía morir en el olvido, el liberalismo económico resurge vigoroso en los últimos años. Aunque no pueda decirse que haya permanecido absolutamente marginado, es cierto que sus puntos de vista no eran muy tomados en cuenta. La economía política ortodoxa con Keynes y después de Keynes no tuvo disposición de otorgarle un lugar privilegiado en su sistema teórico, sobre todo en el campo de la política económica. Las proposiciones reformadoras de política económica que se derivaron del sistema teórico keynesiano obligaron a los apologistas de la ideología y la política del "laissez-faire" a buscar la manera de volver a situar a éste de nueva cuenta como el

<sup>5</sup> Ver, sobre este punto, los siguientes trabajos: A. Foxley, op. cit.; S. Lichtensztejn y M. Baer, op. cit.; M.T. Straffon y A. Montoya, *Las políticas de ajuste en América Latina 1970-1985. (aproximación a una tipología general)*, Fac. de Economía, UNAM, México, octubre de 1986 (inérito); CEPAL, op. cit., pp. 21-43 y R. Thorp y L. Whitehead, *Inflación y estabilización en América Latina*, F.C.E., México, 1985.

centro vital y hegemónico de las concepciones ideológicas de la política y la economía burguesas<sup>6</sup>. En los días actuales, con el monetarismo friedmaniano tal parece que el liberalismo económico ha vuelto a encontrar, para determinados grupos sociales, no sólo dignidad académica, sino también nueva y efectiva importancia política en la sociedad capitalista.

Como marco ideológico y referencia doctrinaria, el liberalismo económico siempre ha acompañado a casi todas las corrientes de la economía política burguesa, desde ésta floreció como un sistema teórico con pretensiones de explicar científicamente las leyes de la producción mercantil hasta nuestros días. Si la economía política nace con el capitalismo, y el pensamiento ideológico liberal es consustancial al capitalismo mismo, entonces puede sostenerse la indisolubilidad del liberalismo económico con la economía política convencional<sup>7</sup>. Sin embargo, el grado de compromiso de ésta última con aquél disminuyó, es cierto, con Keynes; pero la crítica keynesiana al "laissez-faire" se concretó solamente a lo que bien podríamos llamar "los excesos del capitalismo liberal". La obra keynesiana se puede calificar, en cierto sentido, como una aguda crítica al liberalismo mismo. Tanto en el pleno teórico como en el político-ideológico, Keynes no rompió del todo con los lazos esenciales que lo unían con sus antecesores.

Tanto la doctrina económica fisiocrática

<sup>6</sup> Trabajos destacados sobre este asunto se encuentran en H. G. Johnson, *Inflación, revolución y contrarrevolución keynesiana y monetarista*, Ed. Orbis, Barcelona 1985 y M. Friedman "The Counter-Revolution in Monetary Theory", Institute of Economic Affairs, London, 1970.

<sup>7</sup> Véase F. Chávez G., *Liberalismo y política económica. Análisis de una experiencia reciente: México, 1977-1979*, Tesis, UNAM, México, 1982, pp. 8-53.

como la de los clásicos y de los marginalistas pioneros (Walras, Menger, Jevons, Wickcell, Marshall, etc.), se apoyaron ideológicamente en el "laissez-faire"; además, todos ellos lo justificaron, lo explicaron y, lo que es más importante, lo convirtieron en un dogma y en el programa político y social ideal para el funcionamiento saludable de un capitalismo justo, dinámico y estable.

Desde principios de la década de los 70, casi todo el sistema capitalista en su conjunto ha comenzado a realizar, para su reproducción ampliada e ininterrumpida, un vasto y radical programa de acción contra la crisis económica mundial<sup>8</sup>. Las principales bases teóricas y políticas de la recuperación se asientan en la resurrecta doctrina del "laissez-faire", ahora teóricamente expresada en el llamado pensamiento económico monetarista y prácticamente instrumentada por medio de las llamadas políticas de estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional, que éste recomienda a partir de las conclusiones de su análisis teórico de inspiración monetarista y de los principios ideológicos neoliberales que lo sustentan desde su fundación.

Si reconocemos, entonces, que el liberalismo económico abiertamente se toma de nuevo en cuenta, sin ningún disimulo reformador, vale el esfuerzo, aunque sea sencillo y breve, de tratar de reconstruir su racionalidad interna. Un camino para esto puede ser el de revisar las principales formas y estilos en las que históricamente el "laissez-faire" se ha manifestado dentro de las principales corrientes de la economía política burguesa. Me atreveré, de momento, a no intentar lle-

<sup>8</sup> Véase: C. Furtado, op. cit. y C. Leriche y E. Quintana, "Los programas de ajuste latinoamericanos bajo la perspectiva de la transformación del capitalismo a nivel mundial", en *Análisis Económico*, UAM, México, No. 9, vol. V, pp. 139-167.

gar a definir en términos absolutos y tajantes lo que es el liberalismo. En tanto que lo entiendo como la corriente ideológica burguesa más importante que permea el análisis social del desarrollo capitalista, hay que tener en cuenta que desde sus orígenes hasta el presente siempre ha ido incorporando nuevos elementos formales que la realidad en evolución exigió. Dentro del capitalismo, tanto por las diversas etapas de la acumulación de capital recorridas, como por las formas particulares como la burguesía ha ejercido su poder político en el Estado capitalista mismo, el liberalismo (económico y político) ha ido cambiando su discurso teórico e ideológico formal. En este sentido, no acepto la existencia de un solo liberalismo, sino de varios liberalismos<sup>9</sup>. De este modo, entendemos que el liberalismo de los fisiócratas es diferente al liberalismo de Adam Smith y éste del de los primeros marginalistas, etc. El común denominador de todos ellos, en todo caso, es la justificación apologética de las instituciones capitalistas: la propiedad privada de los medios de producción, el trabajo asalariado, la libertad contractual, etc., todas las que están en la base del funcionamiento del mercado capitalista. Y esto último, a nuestro juicio, no es casual. El crecimiento de las fuerzas productivas dentro del capitalismo objetivamente presupone la plena libertad del capital, en tanto relación social, para ampliar y reproducir su esfera de acción. Si el sistema tiene como condición de funcionamiento esto último y el liberalismo lo postula sin concesiones, resulta más o menos obvio que éste siempre haya acompañado al pensamiento económico burgués.

2) Después de que la mayor parte de los países capitalistas vivieron una larga etapa de auge económico, que se inició inmediatamen-

te después de terminada la Segunda Guerra Mundial y que concluyó a mediados de la década de los 70, el liberalismo económico comenzó a tener de nueva cuenta una poderosa influencia en la orientación de la política económica. Antes de que se desencadenara ese conflicto bélico, la política económica con la que se pretendía regular el ciclo económico era aquella que dictaba el enfoque contenido en lo que Keynes llamó "la economía clásica", es decir, la más pura expresión teórica del liberalismo económico del siglo XIX que sintetizaba las diferentes tradiciones del pensamiento económico burgués. Después de haber sido siempre la corriente teórica hegemónica, el liberalismo tuvo que ceder su lugar a la escuela keynesiana, que surgió como la respuesta más funcional a los retos nacionales que lanzó la gran crisis capitalista mundial de los años 30<sup>10</sup>.

Así, a lo largo de tres décadas, el medio académico de los economistas ignoró o quiso ignorar las tradiciones del liberalismo económico, sea por el auge económico sostenido en varios lustros (interrumpido de cuando en cuando por breves recesiones), o por las mismas prédicas de keynesianos de todo tipo, soslayando el hecho de que la ideología liberal, desde los orígenes del capitalismo, siempre había proporcionado al conjunto de las clases propietarias una visión global del funcionamiento del engranaje social del capitalismo que mejor se acomodaba a la legitimación de sus intereses básicos.

Pero el panorama del liberalismo y sus apologistas cambió cuando se fueron agotando las condiciones que en la posguerra permitieron inyectar dinamismo económico a ciertas naciones capitalistas, especialmente

<sup>9</sup> Ver C.B. MacPherson, op. cit., pp. 9-34.

<sup>10</sup> Un análisis útil y documentado sobre esta cuestión se puede ver en R.F. Harrod, *La vida de John M. Keynes*, F.C.E., México, 1985 pp. 496-558.

las que permitieron hablar del “milagro japonés” o del “milagro alemán” o del ya legendario “american way of life”; se preparó el terreno para el retorno de las doctrinas económicas liberales así como para un desprestigio relativo de las tradiciones keynesianas, que al parecer sólo fueron útiles y prácticas mientras en términos generales del capitalismo viviera en la fase expansiva del ciclo económico largo<sup>11</sup>.

Hoy resulta imprescindible pensar que el retorno del liberalismo económico obedece fundamentalmente a que las salidas eficaces a la actual crisis mundial pasan por una expansión sin precedentes de las fuerzas productivas que tenga como meta esencial una nueva y mayor integración del mercado mundial, que es precisamente en lo que puede desembocar una estrategia neoliberal en las condiciones actuales. Esta nueva época de prestigio del enfoque liberal tiene obviamente esta base material. En este sentido sería ingenuo aceptar que el retorno liberal fuera producto de la revisión teórica minuciosa que hicieran economistas, que tras de analizar y comparar las diferentes teorías económicas burguesas, llegaran a la conclusión de que el enfoque de los liberales es el que muestra una superioridad lógica y analítica sobre el resto de las teorías convencionales que compiten entre sí por explicar científicamente la naturaleza y el funcionamiento del capitalismo de nuestros días.

El desplazamiento de Keynes en el terreno de la política económica ahora es inminente en la medida de que en cada país la crisis se prolongue y obligue a los gobiernos capitalistas a recurrir al recetario del neoliberalismo

económico, que en lo inmediato parece ofrecer salidas más seguras para superar temporalmente, al interior del sistema, las nuevas contradicciones que han surgido del funcionamiento de éste, tal como la que se expresa insistentemente en el estancamiento productivo donde a su vez la inflación y el desempleo retroalimentan la inestabilidad y la incertidumbre capitalistas.

En otras palabras, desde nuestro punto de vista, el neoliberalismo se ha convertido, no por moda o casualidad, en la concepción que proporciona la salida funcional o la respuesta ideal de las fuerzas del capital a la profunda crisis económica, que amenaza con desbordar los propios marcos sociales y políticos que la misma burguesía estableció en la época de bonanza, donde democracia y explotación resultan ser formalmente compatibles. Se puede objetar que el costo de usar el expediente de la política económica neoliberal como respuesta a la crisis tal vez sea demasiado costoso en términos sociales y políticos para toda la institucionalidad capitalista. Es cierto, sin embargo, que la magnitud y la duración de esta crisis mundial parece paulatinamente excluir con poco disimulo las fórmulas político-sociales que, al mismo tiempo que reconstituyan las condiciones para una nueva fase de acumulación de capital equilibrada, atiendan e incluyan a las demandas sociales de los grupos y clases sociales (del bloque denominado) más afectados por la crisis económica. La profundidad y la duración que ya tiene esta crisis mundial difícilmente conduce a imaginar con optimismo que la recuperación de la “normalidad capitalista” (crecimiento de la producción y el empleo con una estabilidad relativa de los precios), es factible sin afectar el nivel de vida y los derechos de los trabajadores.

Este viraje en la orientación de la política económica ha sido más severo y depreda-

<sup>11</sup> Véase: F.L. Block, *Los orígenes del desorden económico internacional*, F.C.E., México, 1980 y B.J. Cohen, *La organización del dinero en el mundo*, F.C.E., 1984.

dor en los llamados países subdesarrollados que en las principales potencias capitalistas. Si pensamos en particular en los países latinoamericanos, la hegemonía de la política económica neoliberal (patrocinada por el FMI), implicó asumir costos drásticos en lo social y político que dieron un resultado: desdibujar el perfil que la sociedad fue adquiriendo de sí misma en la época en que el comportamiento de las economías nacionales y del mercado mundial brindaron una excelente oportunidad histórica a los keynesianismos criollos, es decir, a los diferentes desarrollismos nacionales de América Latina<sup>12</sup>. En efecto, los resultados observados en la concentración acelerada del capital y en la pauperización absoluta y relativa de la mayoría de los trabajadores asalariados, además del claro endurecimiento político del Estado, fuera por vía civil o militar, ahuyentaron el sueño desarrollista de modernizar en un sentido capitalista a las sociedades latinoamericanas, tal y como lo podría pronosticar la literatura económica ortodoxa<sup>13</sup>.

A principios de los 70, hace ya diez o doce años, cuando la inflación comenzó a crear incertidumbre, enmarcada en una recesión mundial que apenas comenzaba, la mayor parte de los países latinoamericanos comenzaron, como en la década de los 30, a tener dificultades graves para articularse sin problemas monetarios-financieros con el mercado mundial. El desequilibrio estructural de sus balanzas de pagos se fue ensanchando y un proceso de devaluaciones sucesivas,

<sup>12</sup> Véase J. Bertini y P. Vuscovick. *La política económica del desarrollismo: trayectoria y responsabilidad. (Una evaluación de las políticas económicas convencionales en los marcos de la realidad latinoamericana)*. Inédito, México, 1976.

<sup>13</sup> Véase R. Villarreal, *La contrarrevolución monetarista*, Ed. Océano, México, 1983, (Cap. 8) y M.L. Guzmán Ferrer, *La inflación y el desarrollo de América Latina*, UNAM, México, 1976.

retroalimentadas por los mismos procesos inflacionarios, dieron lugar al indeseado ciclo de inflación-devaluación-inflación. Percibiendo que estas situaciones críticas tenían fundamentalmente su origen en un desequilibrio entre la oferta y la demanda agregadas a nivel interno, producto de una política económica errada. La mayor parte de los gobiernos de América Latina poco a poco fueron recurriendo al FMI para solicitar ayuda financiera que permitiera sacar a las economías de las "dificultades temporales" de sus balanzas de pagos. Los programas de estabilización y ajuste que se echaron a andar para asegurar tanto el retorno al equilibrio en el sector externo como a la estabilidad monetaria, al irse dando con mayor frecuencia en los diferentes países, con o sin la intervención del FMI, definieron en lo general una estrategia neoliberal de largo plazo que tenía como fin último realizar cambios "estructurales" que permitieran ajustar las economías nacionales a los requerimientos de las principales economías capitalistas en particular y del mercado mundial en general. "El Caballo de Troya" del neoliberalismo en América Latina fue en principio el paquete de programas estabilizadores y de ajuste que en sus propósitos de corto plazo no parecía pretender nada que fuera más allá de simples reajustes temporales para la misma estabilización de las economías.

Cuando la crisis mundial se prolongó más allá de lo que prudente o pesimistamente se esperaba, el expediente estabilizador ya no fue más un simple recurso temporal y de corto plazo y así terminó siendo una constante en los programas de política económica. De este modo, el neoliberalismo económico se incorporó paulatinamente a la estrategia de los estados latinoamericanos que han intentado enfrentar la crisis económica<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Un análisis sobre esto puede encontrarse en S. Lichtensztjn y M. Baer, op. cit., pp. 63-82;

## II. UN PERFIL GENERAL DE LA POLITICA DE ESTABILIZACION ECONOMICA TIPO FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Después de tres años de discusión y negociación entre los estrategas financieros de las principales potencias capitalistas, el 10. de marzo de 1947 se inaugura formalmente el Fondo Monetario Internacional, cuyos fines, según consta en su acta constitutiva, son, en síntesis, los siguientes: a) promover la cooperación monetaria internacional; b) facilitar la expansión armónica del comercio internacional para desarrollar altos niveles de empleo, ingresos reales y recursos productivos; c) promover la estabilidad de los tipos de cambio, evitando la desvalorización de la moneda de cada país; d) ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos (en materia de operaciones corrientes), eliminando la restricción de cambios y; e) poner a disposición de los Estados miembros, recursos del Fondo, procurando corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos, abreviando su duración y reduciendo su amplitud<sup>15</sup>.

Una vez terminado el segundo conflicto bélico mundial, y aún durante el transcurso del mismo, todavía se dejaban sentir los efectos de la crisis capitalista de fines de los veintes y principios de los treintas. Fue entonces cuando la escasez de mercados, que en otros tiempos habían abundado (relativamente) para todo el que quisiera vender competitiva-

---

en M. T. Straffon y A. Montoya, y en R. Thorp y L. Whitthead, op. cit., pp. 11-34; 289-306.

<sup>15</sup> Para una revisión amplia de los propósitos originales del FMI se puede ver A. Couriel y S. Lichtensztejn. *El FMI y la crisis nacional*. Montevideo, 1967; M. Varela Parache. *El Fondo Monetario Internacional*, Guadiana Publicaciones, Madrid, 1969. y R. Villarreal, op. cit. pp. 199-241.

mente, favoreció la proliferación de inexorables políticas comerciales proteccionistas que tuvieron como corolario el mayor decaimiento del comercio mundial. Es en este marco económico general donde podemos encontrar, como efecto y como respuesta a la crisis, tanto las devaluaciones en cadena así como el control de cambios, convertido este último en un sistema más o menos generalizado<sup>16</sup>. Frente a este panorama comercial y financiero que ofrecía el mercado capitalista mundial, y tomando en cuenta el surgimiento de un preocupante bloque de países socialistas, el capitalismo requería, para su óptimo funcionamiento, la ayuda de un centro de observación y de acción financiera que respondiera funcionalmente, y en lo inmediato, a las necesidades de una nueva e inminente expansión comercial, sin sobresaltos monetarios ni inestabilidades cambiarias. Cabe admitir que en la naturaleza de la crisis y sus formas de manifestación económica concreta (1929-33), necesariamente estaba la definición misma de las funciones y objetivos de ese centro que a la postre fue el FMI, cuya utilidad sería probada en la medida en que contribuyera a eliminar los procesos inflacionarios y los "cuellos de botella" del sector externo de cada país capitalista, que se habían generado o agudizado por los efectos de la última gran crisis económica (la de los años 30), la guerra y los *planes nacionales* de reestructuración económica de la posguerra<sup>17</sup>.

Pero hablar del nacimiento del FMI, como respuesta a la necesidad de impulsar la producción y el comercio capitalista en general, abstrayéndose de la competencia inter-

<sup>16</sup> Ver Neme, J. y Neme. C., *Organizaciones económicas internacionales*, Ed. Ariel, Barcelona, 1974, p. 157.

<sup>17</sup> Ver F. L. Block, op. cit. pp. 111-208; R.F. Harrod, op. cit. pp. 672-716.

capitalista, de la existencia de intereses contrapuestos entre países industrializados de distinto nivel de desarrollo y entre estos y los no industrializados o atrasados, sería dejar de lado cualquier idea que pudiera esclarecer las funciones estratégicas del mismo FMI, especialmente las que éste desempeña en América Latina, considerando la magnitud de múltiples intereses norteamericanos dentro de esta región<sup>18</sup>. Si el mercado capitalista ha crecido y seguirá creciendo con la presencia de países concurrentes desiguales en poder productivo, tecnológico y financiero, la presencia del FMI intenta suavizar o atemperar (nunca finiquitar) las grandes diferencias y los mismos efectos descompensadores de un comercio capitalista mundial que pretende ampliarse bajo estas condiciones, reconociendo y legitimando, desde sus orígenes —por razones estatutarias y políticas—, la preminencia de los intereses de los Estados Unidos en la definición de sus criterios de acción<sup>19</sup>. Basta mencionar como prueba del postulado o tesis anterior lo que sucedió en Europa durante la posguerra, cuando el FMI todavía no existía en términos operativos rea-

18 Ver R.E. Feinberg, "El FMI y las relaciones de los Estados Unidos con la América Latina", en S. Méndez V. op. cit. pp. 347-369 y S. Lichtensztein y M. Baer, op. cit. pp. 56-63.

19 Conviene remitirse a la tesis de Labarca acerca de la relación entre el FMI y los Estados Unidos, que apuntala nuestro planteamiento: "En general las *explicaciones conspirativas* (subrayado mío) no son convincentes para explicar el comportamiento de las instituciones o grupos. Pero en el caso de estos organismos internacionales sólo se puede comprender su estrategia si se acepta que son utilizados para servir a los intereses del capitalismo, y en particular del capitalismo norteamericano. Entiendo estos últimos no sólo la expansión económica de los Estados Unidos sino también su dominación política internacional". Véase Labarca, Guillermo *Los bancos multinacionales en América Latina y la crisis del sistema capitalista*. Ed. Nueva Imagen, México, 1979, p. 166.

les. La reconstrucción de las economías capitalistas europeas, bajo la batuta norteamericana (piénsese en el conocido Plan Marshall), supuso el uso de instrumentos o medios de política económica que el mismo FMI, por principio y desde siempre ha señalado como equivocados: controles de cambio, acuerdos bilaterales de comercio, tipos de cambio múltiple, proteccionismo, etc<sup>20</sup>. Las consideraciones especiales y las interpretaciones flexibles del FMI para esas políticas económicas, terminan cuando Europa entra sólidamente a la competencia en todo el mercado capitalista. No es hasta 1957, más o menos, cuando las normas y los principios del FMI comienzan a ser letra viva o criterios de acción vigentes. Habiendo llegado a su plena rehabilitación económica, el FMI pide libre comercio a todos, con el apoyo mismo de Europa y de los Estados Unidos, precisamente cuando América Latina pierde el poco terreno ganado en la lucha comercial (durante la guerra y la posguerra) y las balanzas de pagos de sus países ya se perfilan como permanentemente deficitarias<sup>21</sup>.

¿Cómo fue posible que el FMI no haya exigido a los países europeos que fueron miembros desde su creación, la aplicación de sus normas de política económica cuando sus sectores externos eran deficitarios y los mecanismos para su superación no eran los que se ceñían a la conocida ortodoxia de ajuste

20 La justificación estatutaria de la tolerancia del FMI frente a estas prácticas estuvo dada, según R. Tamames, por el artículo XIV del mismo Convenio, "que permite acogerse al llamado régimen de "periodo transitorio, que dispensa la obligación de cumplir los compromisos del artículo VIII, en base a la existencia de desequilibrio de la balanza de pagos" Véase R. Tamames. *Estructura Económica Internacional*. Alianza Editorial, Madrid, 19, p. 67.

21 A. Couriel y S. Lichtensztein, op. cit. pp. 41-42 y F. L. Block, op. cit. pp. 168-208.

recomendada por el mismo FMI? El FMI fue, ciertamente, creado como un "banco" internacional para refaccionar financieramente, en el corto plazo, a los países deficitarios, pero no para poner en aprietos, ni siquiera circunstanciales, a los países capitalistas que, por los niveles nacionales de acumulación alcanzados, por sus cuotas de participación en el mismo FMI y por su capacidad de negociación política, tenían que soslayar ciertas prácticas liberales de una política económica multilateral para poder modificar tal situación deficitaria que, en otro contexto histórico, resultaban obligadas. "Todos esos incumplimientos derivaban del proceso de reconstrucción europea, durante cuyo transcurso las normas de ajuste del FMI no resultaron aplicables"<sup>22</sup>. Pero el problema no se localizaba solamente en la "reconstrucción europea". La reorganización comercial y financiera del bloque capitalista en su conjunto, para la cual el FMI y el Banco Mundial habían sido diseñados, estaban "subdesarrolladas", sostiene F.L. Block, pues "la frustración de las ambiciosos planes de Keynes y White significaba que la tarea de la administración del sistema monetario internacional quedaba otra vez en manos de una potencia nacional: los Estados Unidos"<sup>23</sup>. Sin embargo, para algunos, el trato desigual del FMI hacia los países miembros parece ser una constante en su desarrollo. R. Villarreal señala que "el FMI ha permitido que los países superavitarios no se ajusten, mientras que ejerce una fuerte presión para el ajuste de los deficitarios"<sup>24</sup>.

Desde que el FMI nació, en lo inmediato secundó la restauración del sistema capitalis-

ta, apoyándose principalmente en su bloque hegemónico, constituido por algunos países europeos, Japón y los Estados Unidos, donde éste último jugó, como es bien sabido, el papel de líder indiscutido. Este objetivo no excluyó de la ayuda a la colaboración financiera a los países más atrasados del bloque capitalista mismo, pero tampoco privilegió en ningún momento sus intereses en el juego comercial mundial o en la consecución de sus intereses y reivindicaciones "nacionales", y menos cuando se suscitó una confrontación clara y directa entre los "accionistas" pobres y los "accionistas" ricos. Un banquero del First National City Bank, con cinismo y frescura diría respecto al origen del FMI:

"Se nos dice que 44 naciones acordaron esto. Me parece que sería más correcta la afirmación de que tres o cuatro grupos muy expertos se reunieron y redactaron un plan y luego lo presentaron a otros 44 técnicos y declararon "esto es lo que los Estados Unidos y Gran Bretaña están dispuestos a acordar con ustedes"<sup>25</sup>.

Lo anterior resulta demasiado elocuente como para añadir cualquier comentario. Si quisieramos especificar la misión histórica del FMI, hay que relegar o dejar de tomar en cuenta, aquellas tareas que cumplió coyunturalmente y que en esencia, creo, son secundarias para la definición de dicha misión (por ejemplo, la reconstrucción europea). Sobre esta óptica, tenemos necesariamente que hacer referencia a su papel de regulador del funcionamiento monetario-financiero mundial que impida bruscos altibajos en el valor

<sup>22</sup> A. Couriel y S. Lichtensztejn, op. cit., p. 42.

<sup>23</sup> F. L. Block. op. cit. p. 204.

<sup>24</sup> Véase R. Villarreal y A. Couriel y S. Lichtensztejn, op. cit., p. 42.

<sup>25</sup> Citado en F. L. Block, p. 86. Las propuestas originales de norteamericanos y británicos puede verse en *Dos proyectos de estabilización internacional (por expertos ingleses y americanos)*, Banco Nacional de México, S. A., México, 1943.

de las monedas nacionales, que por su magnitud, dieran origen a graves discontinuidades en la producción y en el comercio capitalista. En la actualidad, el FMI se ha vuelto imprescindible, hasta cierto punto, para esos "accionistas" pobres, y por una simple y sencilla razón: una casi permanente situación financiera deudora, originada por déficit comerciales estructurales y coyunturales, siempre impone y obliga a la inyección inmediata, y en brevísimos plazos, de grandes masas de recursos monetarios. Considero que esto es infranqueable si los países capitalistas atrasados no se quieren apartar del engranaje capitalista internacional y de algunos conceptos teóricos básicos, elevados hoy a la categoría de artículos de fe, tales como los de equilibrio interno y externo, pues su aceptación y manejo, respectivamente, obliga al acatamiento de determinadas acciones y posturas institucionales de tipo económico y político.

Se puede argumentar contra esta explicación "fatalista" de la creciente dependencia del capitalismo atrasado respecto al FMI, que las divisas que éste proporciona podrían salir de un mayor volumen y ritmo de crecimiento de las exportaciones o de una mayor entrada de capital extranjero, pues después de todo, se diría, el resultado final viene a ser el mismo. Empero, el sostenimiento de una integración estable de cada país capitalista atrasado al mercado capitalista mundial en general, y al grupo de países con supremacía política, militar y tecnológica en particular, requiere, implica y conlleva, la necesaria aportación financiera del FMI, fundamentalmente en tiempos como el presente, signados por el estancamiento productivo, la inflación, la escasez de energéticos y la insolvencia financiera aguda.

¿Bajo qué supuestos tiene que hacerse una caracterización objetiva de la naturaleza de las intervenciones del FMI en los países

capitalistas pobres y con graves aprietos financieros que se han originado en prolongadas situaciones comerciales deficitarias?

Si la intervención del FMI en cualquier país capitalista, especialmente en los más atrasados, a través de las llamadas políticas de estabilización económica, suscitara resultados favorables, inmediatos y visibles en el desarrollo económico capitalista, socabando el nivel de vida y, en algunos casos, indirectamente, la organización político-sindical de los trabajadores, esto no significa que tales medidas de política económica provengan de un perverso complot maquinado ex-profeso por el gobierno de los Estados Unidos, las empresas y los bancos multinacionales<sup>26</sup>. Si la sola voluntad de la clase capitalista fuera suficiente (independientemente de su costo social y político), para frenar situaciones de crisis socioeconómica que implican sobreproducción, estancamiento de las inversiones industriales, declinación de la tasa de ganancia, disminución del comercio, etcétera, tendríamos que: o renunciar a aceptar la existencia de ciertas leyes que rigen el funcionamiento del capitalismo (cuando hoy en día su órbita de operaciones es realmente mundial), o ser condescendientes con explicaciones "conspirativas" del funcionamiento de una de las piezas claves del engranaje del mercado capi-

<sup>26</sup> Ante la fuerte "dolarización" del mundo ocurrida entre 1949 y 1968, sostiene Tamanés, y al descartarse tanto la subida del precio del oro como el incremento de las reservas de oro, en soluciones para dar confianza a todos los países capitalistas, pues así convenía a los intereses de Estados Unidos, la creación de los Derechos Especiales de Giro (DEG) fortaleció la hegemonía monetaria de este país, pues quedó incólume el sistema financiero internacional que avalaba y reforzaba un patrón fiduciario mundial con base en el dólar. Esta tesis, discutible en los marcos de lo que ahora planteamos, puede servir de punto de partida para plantear la relación entre los intereses de los E.U. y la orientación global de las políticas del FMI. Véase R. Tamames, op. cit. pp. 72-73.

talista mundial, tal como es y será (mientras exista) el FMI<sup>27</sup>.

El FMI presta a quienes necesitan liquidez para sortear en lo inmediato los problemas financieros creados por el sector externo. No es realista suponer o esperar que el FMI renuncie a imponer y fijar unilateralmente los términos y las condiciones mínimas que aseguren la total recuperación del préstamo otorgado. Si bien es cierto que los Estados Unidos y sus aliados preferenciales tienen peso decisivo en la definición y orientación del FMI, la gran producción capitalista, hoy organizada a una escala verdaderamente mundial, requiere objetivamente de éste, o de quien lo sustituya, para poder desarrollarse sin la menor traba posible. Es y será siempre una valla indeseable para la expansión capitalista internacional, asentada en la plena libertad de los capitalistas para incrementar la tasa de beneficio, la existencia de fronteras comerciales cerradas (regímenes proteccionistas) o semi-cerradas, en aquellos países que, de facto, participan y están comprometidos multilateralmente con el orden capitalista. El FMI, en tanto órgano avocado a cumplir con ciertas tareas o funciones específicas, principalmente las de obligar a los países miembros —la mayoría del bloque capitalista—, a que se mantengan en las mejores condiciones internacionales, es decir, con el mayor grado de apertura posible al mercado mundial del cual ellos forman parte y en el que la lógica del capital se realizará equilibradamente si más dinero y mercancías fluyen en busca de valorización y realización, respectivamente. Es manifiesto que no hay nada más dañino a la lógica del capital que los llamados “cuellos de botella” (déficit comerciales, inflación, inestabilidad política, etcétera), pues restringen la amplitud de la esfera

de acción del capital, es decir, se determinan límites a la acumulación ampliada de la riqueza sobre la base y con el auspicio de las relaciones entre el trabajo asalariado y el capital, vía el crecimiento del tráfico mercantil y de la producción capitalista industrial misma. Es en este sentido que sostenemos que el FMI tiene, en definitiva, lo que podría ser llamada una “orientación institucional histórica” dentro del sistema capitalista, determinada por las necesidades de ajuste y reestructuración periódica del mismo. En consecuencia, el FMI no impulsa acciones coyunturales caprichosas que sólo respondan exclusivamente al interés de un grupo de gobiernos o países capitalistas. su tarea histórica, si pudiéramos hablar en estos términos es asegurar la salud del sistema capitalista, y no solamente la de sus miembros conspicuos, aunque la salud del sistema depende decisivamente del éxito de las economías nacionales más grandes, y de la de Estados Unidos en particular. “Pero mantener abiertas las fronteras al flujo y reflujo de capitales —dinero, según la lógica propia del capital, cuando no hay gobierno mundial, moneda mundial, árbitro mundial para manejar soberanamente los conflictos entre la burguesía imperialista y las clases dominantes de los países dependientes y semicoloniales, sólo es posible si todos se someten a ciertas reglas del juego objetivas, que permitan precisamente que la ley del valor, es decir, la lógica del capital, arbitre esos conflictos y resuelva las crisis. El Fondo Monetario Internacional no es más que una encarnación de esa lógica objetiva, cualesquiera que sean las libertades menores que pueda tomarse por otra parte con ella, sobre cuestiones secundarias, en función de intereses imperialistas hegemónicos (no siempre los mismos)”<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Labarca, G., op. cit. p. 173.

<sup>28</sup> Véase Mandel, E., *La crisis*, Ed. ERA, México, 1980, pp. 255-256. (Subrayados en el original).

El sistema capitalista mundial en conjunto camina con más firmeza si cada uno de sus componentes interrumpen lo menos posible su participación comercial en el funcionamiento del mercado. Un país con gran déficit comercial y, consecuentemente, con tendencias hacia un tipo de cambio inestable, resta dinamismo, según su tamaño absoluto como relativo, a todo el equilibrio alcanzado por el sistema comercial, financiero y productivo antes de la aparición de tal déficit. Sea cual fuera la razón o causa que explique un déficit, por ejemplo, la inflación interna, restricciones estructurales de la economía, etcétera, ese país es, desde la perspectiva de la lógica capitalista mundial, encarnada y objetivizada en el FMI mismo, sujeto de una necesaria y obligada ayuda financiera, condicionada ineluctablemente a la implantación de un programa de política económica de estabilización que: a) elimine o quite fuerza a las causas o fenómenos que, según los teóricos y ejecutivos prácticos del mismo FMI, consideran como responsables de los desajustes económicos; b) y garantice la devolución del dinero prestado en los plazos predeterminados. Esto último no significa que el FMI busca ganancias en sus operaciones tal y como lo hace la banca internacional privada. El FMI de ninguna manera compite con esta última, ni tampoco participa en una actividad monetaria especulativa. Sus funciones se realizan, en cierto sentido, con neutralidad. Esto que se señala, debe de quedar claro, no nos debe de llevar a pensar en la tesis de un FMI que actúa como filántropo que presta dinero a quien lo necesita, sin plazos ni condiciones determinadas para su reembolso. La discusión sobre el principio de condicionalidad adoptado por el FMI (desde sus orígenes) en la asignación de sus recursos disponibles entre los miembros más organizados, lejos de ser una discusión simple, toca con profundidad la

naturaleza y la orientación histórica de las funciones de la institución. La condicionalidad vigente, punto de justa polémica —especialmente en América Latina—, tal parece ser una de las bases para discutir una necesaria reforma del sistema monetario internacional<sup>29</sup>.

En suma: el objetivo esencial del FMI en sus intervenciones estabilizadoras es reestablecer los equilibrios comerciales y financieros que se hayan producido sea por la inflación o por “incorrectas” políticas económicas, etc., con el fin de impulsar la expansión del comercio, y por ende, de la producción capitalista. Casi todos los países capitalistas, *sin excepción*, en tanto partes de un todo que se llama mercado mundial tienden a someterse (tarde o temprano), a los dictados del FMI (o de la institución que en su lugar llegara a desempeñar funciones similares), independientemente de la “composición del organismo y las veleidades de los gobiernos representados por él”. Intentar hoy escapar a los “diktats” del FMI implica en el presente, de algún modo, romper “con la lógica del capital, con el modo de producción capitalista y con todas las instituciones internacionales que lo subrayacen”<sup>30</sup>.

### III. LA LOGICA INTERNA DE UN PROGRAMA DE ESTABILIZACION TIPO FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Cada vez que un país miembro del FMI en-

<sup>29</sup> Una defensa clásica y muy técnica de la condicionalidad que impone el FMI se encuentra en W. T. Seminario “¿Son severas las condiciones impuestas por el FMI?” en *Boletín CEMLA*, vol. XXIII, no. 4, julio-agosto de 1977. En una perspectiva crítica frente a los programas recientes del FMI en América Latina, véase CEPAL, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escriben, requisitos y opciones*, Noviembre de 1986.

<sup>30</sup> Mandel, E., op. cit. p. 256.

frenta, por lo menos, ciertas "dificultades temporales en su balanza de pagos", generadoras de un déficit, se presenta una oportunidad para que el FMI intervenga o actúe<sup>31</sup>. La magnitud del déficit puede ser tal que induzca a la devaluación de la moneda nacional respecto a una divisa fuerte (el dólar, por ejemplo) o respecto al oro o respecto a ambos. Asimismo podemos encontrarnos que la intervención del FMI se presenta con déficit en el sector externo después de que la devaluación monetaria que ya se ha ejecutado. En ambos casos, sea para evitar la devaluación o para atemperar sus efectos cuando ésta ya está realizada, las necesidades financieras del país en cuestión dejan el camino preparado para una intervención del FMI. En estos casos, el país emproblemao financieramente por causa de un sector externo deficitario, suscribe, de ser miembro del FMI, algún tipo de acuerdo crediticio ("stand-by" o de facilidad ampliada), que lo autoriza a efectuar retiros o, dicho con más precisión, "tirajes" de fondos financieros (superiores, por lo general, a los establecidos en el sistema ordinario de cuotas)<sup>32</sup>, hasta un cierto monto y durante un cierto periodo. El otorgamiento del crédito solicitado *se condiciona* a que el país solicitante, que en la mayoría de las veces está urgido de un importante avío financiero que atenúe los efectos de una crisis económica, describa a grandes rasgos, en una *Carta de Intención*, un conjunto de medidas de política económica que se orienten, según el enfoque teórico del Fondo, a resolver las dificultades que se han originado, y que pueden ser más agravadas, por los desequilibrios de

31 Costanzo, G. A., *Programas de estabilización económica en América Latina*, CEMLA, México, 1961. p. 14.

32 A. Couriel y S. Lichtensztejn, op. cit., p. 197-198.

la balanza de pagos<sup>33</sup>. Los créditos conseguidos ("stand-by" o de facilidad ampliada) son instrumentos que la mayor parte de las veces se usan para resolver problemas no sólo de corto plazo, sino hasta de mediano plazo. (Por lo menos ése es el propósito declarado).

En contra de lo que normalmente se dice y se piensa, conviene señalar que el funcionamiento del FMI no se guía por un enfoque teórico oficial que tenga sustento directo y único en alguna o algunas de las ideas de determinadas corrientes del pensamiento económico<sup>34</sup>. El pragmatismo teórico, valga la expresión, podría ser el elemento distintivo de este organismo internacional. Esto no significa que por no haber una especie de teoría oficial del FMI éste no se apegue, como siempre lo ha hecho, a ciertos supuestos básicos de carácter normativo que orientan sus análisis teóricos, de los que se colige el imperativo de cierta estrategia económica estabilizadora y de ajuste. Viene el caso recordar, por ejemplo, que el FMI admite lo inevitable de las fluctuaciones económicas del sistema capitalista aunque considerándolas siempre pasajeras y de naturaleza monetaria, siempre con posibilidad de suavizarlas mediante políticas económicas idóneas. Estas políticas de ajuste del funcionamiento de la economía siempre han supuesto la conmensurabilidad de las fluctuaciones sólo a través de varios indicadores económicos cuantitativos tales como los precios, la tasa de cambio, el presupuesto fiscal, el crédito bancario, etcétera, pues de otro modo, no habría forma de hablar de objetivos cuantitativos en los planes de estabilización que, de ser alcanzados, implican la recuperación económica y, por ende, el éxito de tales planes.

33 Ibid., p. 195-196.

34 Ibid., p. 49 y p. 196. Un desarrollo más amplio y riguroso de esta tesis se puede encontrar en M. Baer y S. Lichtensztejn, op. cit., pp. 63-69.

Ahora, después de hacer la digresión anterior, nos avocamos a una explicación esquemática y general de lo que bien podría ser la lógica interna de una política de estabilización tipo FMI.

Una política de estabilización económica (PEE) se aplica, según el FMI, para corregir los desequilibrios de la balanza de pagos, que se reflejan cuando la demanda de divisas excede durante un periodo de un año a la oferta (en el mercado cambiario). De acuerdo a los criterios del FMI, los signos inequívocos de la existencia de esta situación son: a) baja de las reservas monetarias; b) depreciación real del tipo de cambio; c) controles de cambio y/o de importaciones y d) préstamos de corto y mediano plazo recibidos por el gobierno nacional, (aunque la búsqueda repentina de inversión extranjera directa forma parte también de la situación).

Las causas que ha señalado el FMI como generadoras del desequilibrio externo son: i) la disminución temporal de las exportaciones; ii) la fuga de capitales; iii) el desequilibrio estructural y iv) *la inflación*.

Si hay una baja coyuntural en los ingresos por exportaciones, sea, por ejemplo, por una mala cosecha de productos agrícolas de exportación o como consecuencia de una baja de los precios de tales productos, el FMI debería otorgar ayuda financiera inmediata para mantener las reservas internacionales requeridas contraccionista que disminuya el empleo y la producción, asegurándose al mismo tiempo que no se impulsen políticas crediticias y fiscales inflacionarias<sup>35</sup>.

Las grandes fugas de capital, de un país hacia el exterior, son debidas en la mayoría de las veces a crisis políticas nacionales que dan incertidumbre a los detentadores de gran-

des masas de capital en forma líquida<sup>36</sup>. “La moneda —dice Schumpeter—, es el signo distintivo y la garantía de la libertad burguesa, de la libertad no simplemente de los intereses de la burguesía, sino de la libertad en el sentido burgués de la misma”<sup>37</sup>. El descontento o desacuerdo de la clase capitalista con un gobierno determinado se expresa en el manejo libre de sus monedas, llevándolas afuera, a donde sus expectativas les indiquen que éstas se conservarán seguras, exentas de cualquier amenaza. Donde quedan o estén sus monedas, está la seguridad o la libertad a que alude Schumpeter.

Puede darse el caso de que, en los planos nacionales e internacionales, los avances tecnológicos, los cambios políticos y los giros sociales radicales alteren negativamente la estructura del comercio exterior, su orientación, su peso relativo en la economía del país, su volumen, etc. Estas causales de desequilibrio externo son denominadas *estructurales* por algunos partidarios del FMI. Para sanear esta situación, señala Costanzo vagamente, se recomiendan ajustes a través de una “política económica de poca magnitud en un lapso prolongado”<sup>38</sup>.

Para el FMI y sus partidarios, la mayoría de las veces la principal razón que explica las dificultades de la balanza de pagos proviene de *la inflación interna*, cuyo origen es *un exceso de demanda*. A su vez, la causa que se presenta como responsable de éste es una desproporción en la expansión crediticia que se promueve con la meta de resarcir a la economía crediticia que se promueve con la meta de resarcir a la economía de la escasez de capital monetario. El destino de tal crédito,

<sup>36</sup> Ibid., p. 22.

<sup>37</sup> Schumpeter, J. A., *Historia del análisis económico*, F.C.E., México, 1974.

<sup>38</sup> Costanzo, G.A., op. cit. p. 23.

<sup>35</sup> Costanzo, G. A., pop. cit., pp. 20-21.

de esta masa adicional de circulante, está en manos del sector estatal o del privado, es: o para mercado de divisas a fin de gastar en bienes de importación, o para comprar aquellos productos mundiales potencialmente exportables. El resultado final de ambos hechos es "el aumento de las importaciones y la reducción de las exportaciones, rompiéndose así el equilibrio de pagos e ingresos externos"<sup>39</sup>.

Ubicados también en el análisis de la lógica interna de una PEE tipo FMI, Couriel y Lichtensztein también colocan a la inflación como la causa que el FMI pondera en alto grado para explicar el desequilibrio de la balanza de pagos. La inflación, dicen estos autores, la atribuyen el FMI a dos causas: a) demanda excesiva respecto a una oferta productiva rígida en el corto plazo y b) a una inyección monetaria de la demanda agregada a través de: *la gestión estatal* (por los gastos crecientes y el estancamiento de los ingresos); *la gestión bancaria* (préstamos para financiar el déficit fiscal y crédito excesivo de la banca privada); *la gestión sindical* (aumentos de salarios arriba de la productividad). De este modo, siguiendo su propia lógica, el FMI ha sostenido que los problemas que suscita el exceso de demanda y de circulante son: aumentos sostenidos de precios, déficit fiscal, crecimiento inmoderado del crédito y aumentos salariales<sup>40</sup>.

Al asociar fuertemente y casi de modo inequívoco inflación y desequilibrio externo, la CEPAL, por ejemplo, en un planteamiento opuesto al del FMI, reconoce que "aunque estos dos problemas y las políticas orientadas a superarlos guarden estrecha relación, conviene inicialmente separarlos, ya que

existen también entre ellas significativas diferencias analíticas y prácticas"<sup>41</sup>.

Volviendo al asunto de los enfoques teóricos o de los marcos conceptuales que se han presentado en la definición de las políticas económicas del FMI, independientemente de que en lo fundamental casi no han cambiado la sustancia y el sentido de las metas y objetivos de éstas, cabe subrayar que tales enfoques se han ido integrando y renovando a la luz de los acontecimientos económicos internacionales. Este es el caso de los programas de estabilización que en América Latina se han desarrollado desde 1982 a la fecha, donde al esquema teórico tradicional que maneja el FMI se han añadido e integrado dos planteamientos: el que sale de la visión o enfoque monetarios de la balanza de pagos y del nuevo monetarismo, identificado con el manejo de la oferta a partir de algunos cambios estructurales<sup>42</sup>.

Para eliminar las causas que el FMI detecta como responsables del desequilibrio de balanza de pagos, que una política de estabilización aspira a superar, el FMI menciona un conjunto de medidas que conforman la "terapia económica correctiva".

Si se presenta una disminución temporal en las exportaciones, se presupone que el nivel de ingreso total se contraerá, con lo que las importaciones descenderán "automáticamente" hasta el nivel de ingreso correspondiente a las actuales exportaciones, manteniendo simultáneamente una política monetaria y crediticia antiinflacionaria, minimizando con ello la posible disminución del producto y del empleo.

<sup>41</sup> CEPAL, *Política de ajuste y renegociación de la deuda externa*, Lima, Perú, abril de 1984, p. 105.

<sup>42</sup> S. Lichtensztein, M. Baer, op. cit. pp. 69-92.

<sup>39</sup> Ibid., p. 24.

<sup>40</sup> A. Couriel y S. Lichtensztein, op. cit. p. 27.

Si el desequilibrio proviene de la fuga de capitales, la solución más rápida y sencilla es, según Costanzo, restaurar la confianza, "eliminando los elementos de orden interno" que sembraron la desconfianza e inquietud entre los grupos capitalistas. Aunque la misma huida de capitales pudiera bajar los precios, se sostiene que una contracción monetaria semejante a la del capital fugado hasta cierto momento, es necesaria para impedir o frenar la mayor salida especulativa de capital, hecho que ocurre cuando el medio circulante se reduzca al volumen mínimo recurrido para las transacciones<sup>43</sup>.

Vista la inflación como un resultante del exceso de demanda, provocada por el déficit fiscal, el crédito excesivo y las operaciones cambiarias equivocadas de la banca central, el FMI asume posiciones sobre estos asuntos que se pueden plantear, respectivamente, de la siguiente manera:

a) El gobierno gasta más de lo que puede y de lo que debe. El déficit fiscal resultante se cubre con el crédito del sistema bancario y "la inflación viene a ser el instrumento de movilización de los recursos *reales*" (Costanzo). Los números *rojos* de las empresas estatales, dado que los precios de sus bienes y servicios están subsidiados por consideraciones de orden político y social, junto con su operación productiva ineficiente, explica en buena medida tal déficit presupuestal. Pero también el FMI señala que tal situación se apuntala con los gastos de seguridad social (educación, salud, vivienda, cultura, etcétera) que directamente o indirectamente gravan los presupuestos nacionales, vía el subsidio y la transferencia a las diversas formas de consumo "no necesario". De la "existencia de una burocracia excesiva" también se piensa,

por supuesto, que es un factor que agudiza el gasto estatal excesivo<sup>44</sup>.

b) La segunda gran causa de la inflación es, de acuerdo al FMI, la expansión inmoderada del crédito bancario al sector privado, vía los préstamos del banco central, directamente al comercio y la industria o indirectamente, por medio del crédito y del redescuento, al sistema bancario. El FMI y sus apologistas, desapruueban esta clase de política crediticia, pues consideran que es erróneo expandir la producción por medio del crédito sin elevar el nivel de precios. La tesis de Costanzo es que el sistema bancario no puede crear ahorro interno que sea de significación para el crecimiento económico. La función primordial del sistema bancario es financiar la necesidad de capital de trabajo y las tenencias adecuadas de reservas monetarias internacionales.

c) El FMI estima que la existencia del control de cambios o de varios tipos de cambio posibilita una perniciosa relación entre la banca central y los grupos económicos deseosos de vender sus divisas al mejor precio, pues en última instancia se termina en el subsidio a ciertos exportadores. Esto significa simplemente que la moneda nacional que se recibe por la venta de divisas a los importadores es menor la que se reincorpora a la circulación por la compra de divisas a los exportadores. Aquí hay una pérdida cambiaria que equivale a la creación del crédito.

Si las causas del desequilibrio de la balanza de pagos de un país son las de la inflación, el FMI recomienda o presiona para que se emprenda un programa de estabilización económica de corto plazo que contemple o tome como guía esencial al manejo simultáneo de cuatro "paquetes" de política econó-

<sup>43</sup> Costanzo, G. A., op. cit. pp. 30-31.

<sup>44</sup> Ibid., pp. 34-35.

mica: 1) el fiscal; 2) el crediticio; 3) el cambiario y 4) el de comercio exterior. Revisamos someramente cada uno de ellos:

1) *Política fiscal*. Se buscará reducir el déficit fiscal, financiándolo en lo inmediato mediante el endeudamiento externo hasta que las *ajustes fiscales* lleguen a equilibrar el presupuesto. La reducción del déficit también debe pasar por una política gubernamental de gasto austero: reducción de los gastos de operación y eliminación de los subsidios o bienes de consumo básico y de consumo productivo (energéticos, por ejemplo).

Las empresas estatales, dado su anti-económico funcionamiento (hipótesis generalizada del FMI), deben (para que los precios de sus bienes y servicios reflejen sus reales costos) reajustar sus precios y tarifas y desaparecer sus "prácticas anti-económicas", cuando no puedan ser vendidas al sector privado.

En suma, esta orientación fiscal de la política estabilizadora persigue el equilibrio presupuestal, reduciéndose con ello la magnitud del intervencionismo estatal e impulsando lo más posible el funcionamiento "puro del mercado".

2) *Política monetario-crediticia*. En primer lugar se busca establecer límites a la cartera de préstamos de cada banco, acompañada de una elevación del encaje legal, pues se piensa que de este modo se regularán fuertemente las fuentes de liquidez bancaria. Si lo anterior no llegara a ser suficiente para controlar la expansión del crédito, se propone el establecimiento de encajes marginales elevados que desbordan cualquier liquidez excesiva que pudiera aparecer por filtraciones o cálculos erróneos.

La banca central también cumple, obviamente, una misión relevante: controlando la emisión primaria de dinero, mediante la fijación de topes al crédito que otorgue a la ban-

ca privada y al gobierno. Sobre esta cuestión, se considera que la eliminación total del financiamiento de mediano y largo plazo a la compra de capital fijo es sustancial, pues con una medida de esta naturaleza no se puede sustituir a un mercado de capitales nulo o de escaso desarrollo.

3) *Política cambiaria*. Al principio el FMI privilegió el establecimiento de un tipo de cambio libre y fijo (preferentemente) que equilibrara costos y precios internos y externos, aplicable a todas las transacciones cambiarias. Esto permitía, según el FMI, una estructura cambiaria realista "capaz de permitir la diversificación y el crecimiento de las exportaciones necesarias para una economía de expansión"<sup>45</sup>.

Pero en todos los casos, el manejo básico de la política cambiaria que recomienda el FMI comienza con la devaluación de la moneda nacional como medida correctora del desequilibrio externo, adoptando en casi todos los casos el criterio de la paridad de poderes de compra entre monedas.

En este renglón también se consideraba la eliminación de todo tipo de control de cambios, pues se sostenía y sostiene que éste sólo favorece el agotamiento de las reservas internacionales, la capacidad de endeudamiento externo y la disminución de la capacidad de pago de las importaciones con los ingresos de las exportaciones.

Mientras se llega a determinar el tipo de cambio adecuado a los propósitos estabilizadores de una política económica antiinflacionaria, el FMI tiende a recomendar la flotación regulada de la moneda nacional, en tanto

<sup>45</sup> La fijeza del tipo de cambio en las políticas iniciales del FMI, tuvo como antecedente el "acuerdo Tripartito sobre tipos de cambio", suscrito por Estados Unidos, Reino Unido y Francia en 1936 cuando el sistema monetario vivía la transición entre el patrón oro y el que inauguraría el mismo FMI, desde su fundación.

se estabiliza plenamente la economía. En este caso el banco central debe hacer uso de una parte de los créditos "stand-by" o de "facilidad ampliada" con el propósito de evitar cualquier altibaja violenta y sorpresiva del tipo de cambio que pudiera suscitar desconfianza entre los poseedores del capital.

La búsqueda de la estabilidad con tipo de cambio fijo fue abandonada cuando, después tanto de la inconvertibilidad del dólar como de su devaluación misma (1971), la mayor de las monedas entraron en un estado de "flotación permanente".

4) *Política de comercio exterior.* Un mercado cambiario libre supone, en la lógica interna de la teoría monetarista del FMI, el fundamento para la liberalización del comercio exterior, esto es, para la máxima disolución posible de todo el sistema de control, directo o indirecto, tanto sobre el tráfico mercantil como sobre el sistema de pagos mismo (cuotas de exportación, permiso de importación, etc.) Concomitante con el establecimiento de un tipo de cambio libre y fijo, está también el abandono del bilateralismo como práctica comercial externa, impulsando al mismo tiempo, su contrario: el multilateralismo. (El artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI establece que los Estados miembros deben garantizar el comercio multilateral libre, sin traba alguna y, asimismo, la convertibilidad exterior de sus monedas).

Para concluir, hay que referirse a la trascendencia que en la perspectiva del FMI, pudiera tener una política estabilizadora exitosa en el aliento o estímulo al desarrollo económico de un país subdesarrollado.

El círculo vicioso de la pobreza, dice el FMI, se rompe si hay formación de capital. Pero esta última, se aclara, sólo asegura si la política económica favorece el crecimiento del ahorro interno y la entrada del capital

extranjero. Una cosa y otra pueden llegar a ser alcanzadas si parte de una situación de estabilidad de precios. Si la inflación es una realidad inevitable, el ahorro se puede crear. . . pero forzosamente, si y sólo si los capitalistas reciben más de lo necesario para y por su inversión. Pero para que esto llegue a suceder, esgrime el mismo Costanzo, es bastante difícil. En periodos inflacionarios, el consumo suntuario y la actividad especulativa definen una gran parte del comportamiento de los ahorradores potenciales. Para el FMI, la inflación es además de peligrosa para la estabilidad política y social de una nación, "un método socialmente cruel" que concentra la riqueza y que finalmente no asegura ni siquiera las necesidades mínimas de una formación de capital adecuada para el desarrollo económico<sup>46</sup>.

Finalmente, si la formación de capital resulta de mayor ahorro interno y externo, ¿cómo pretende el FMI aumentar ambos?

Se espera que el ahorro privado voluntario se eleve mediante: a) una moneda estable que garantice la confianza, en general, a lo largo de un plazo imperecedero; b) por tasas de interés atractivas que impulsen aceleradamente el desarrollo de mercado de capitales y por los incentivos fiscales amplios a la formación de ahorros y por su canalización hacia inversiones productivas<sup>47</sup>.

El ahorro público puede alcanzar niveles altos con: a) la eliminación de los subsidios al consumo y a la producción; b) con la austeridad en el gasto corriente del gobierno; c) con la eliminación de las empresas estatales ineficientes; d) con la eliminación de gastos militares y policiales; e) con el mejoramiento del sistema impositivo; f) con la asignación de un 15% (más o menos) del ingreso nacio-

<sup>46</sup> Ibid., pp. 134-135.

<sup>47</sup> Ibid., p. 136.

nal al fisco, y g) con la inversión de las reservas de las instituciones de seguridad social en valores gubernamentales. Como puede fácilmente verse, en la perspectiva del FMI, la formación acelerada de capital pasa por una estrategia de política económica que reduzca al máximo la intervención estatal y así las llamadas fuerzas del mercado queden sin ninguna clase de "atadura" estatal.

La captación del ahorro externo, entendido por el FMI como un complemento del ahorro interno, supone por principio la existencia de "un clima apropiado para la inversión", precisamente aquel que puede captar toda amenaza de expropiación o de limitación a la repatriación de ganancias. Se apunta también como importantes la estabilidad de precios y la libre convertibilidad de la moneda como requisitos para atraer al capital extranjero.

### ALGUNAS CONCLUSIONES

En los últimos años, la reciente difusión exitosa de la política económica neoliberal se explica en buena medida por el papel que el Fondo Monetario Internacional ha jugado en la búsqueda de soluciones a la llamada *crisis de la deuda*, iniciada en 1982 con la insolvencia financiera declarada por el gobierno mexicano para el pago del principal de las deudas de mediano y largo plazo.

A lo largo de 35 años, desde 1947 hasta 1982, mediante sus políticas económicas de ajuste y estabilización y con un horizonte de corto plazo, el FMI actuó básicamente en los países deficitarios en sus balanzas de pagos, apoyándose invariablemente en los principios del libre cambio. Tanto en los mercados nacionales como en los internacionales, el FMI buscó la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, internos y externos, impulsando el desarrollo de los mecanismos

de mercado, acentuando esta tendencia en las áreas económicas más directamente vinculadas al sector externo de las economías nacionales.

Aunque a lo largo de este tiempo transcurrido sí hubo cambios en el manejo de ciertas áreas de la política económica (en la cambiaria, por ejemplo), la sustancia del enfoque de toda la política económica que impulsaba el FMI no se modificó. El sustento teórico implícito en dicho enfoque, la ortodoxia económica en casi todas sus variantes, es decir, las diversas proposiciones del monetarismo, se mantuvieron y se consolidaron. Tales cambios, entonces, fueron secundarios e inscritos dentro de la lógica del monetarismo.

La evaluación de los resultados de las acciones concertadas por el FMI, durante mucho tiempo no fue objeto de discusión amplia y candente como ahora sucede desde hace cinco años. Los problemas de balanza de pagos que explicaban la presencia del FMI en diversos países, especialmente en los del área latinoamericana, fueron encontrando algunas soluciones, parcialmente satisfactorias (en el peor de los casos), pero *antes* de que estallara la crisis de la deuda. En este sentido, la política económica del FMI, promotora activa del neoliberalismo económico, si bien se discutía críticamente, esta discusión no alcanzaba la profundidad con la que se ha presentado en la mayoría de los países latinoamericanos desde 1982 a la fecha.

La razón del cambio de la perspectiva de los observadores de las actuaciones del FMI, tanto de sus críticos como de sus defensores, está directamente asociado a la misma crisis de deuda. Al ir más allá de las políticas de ajuste y de estabilización, que son eminentemente temporales, el FMI se convirtió en los hechos en un aval implícito de los países deudores frente a la banca privada interna-

cional, que ha sido desde hace algunos años el principal acreedor financiero de aquellos.

Poniendo como requisito indispensable en los países deudores el despliegue de políticas de ajuste tipo FMI lo que garantizara superávits comerciales para mantener fluido el pago del servicio de la deuda, la banca internacional ha venido controlando el sentido y las funciones de tales políticas.

El llamado *sistema de condicionalidad* del FMI, por tal motivo y en tanto que en los hechos recientes ha producido en la mayoría de los casos efectos *recesivos e inflacionarios*, ha comenzado a ser severamente cuestionado. Pero no solamente la condicionalidad en sí misma es objeto de crítica, sino la totalidad del enfoque de las políticas de ajuste y estabilización que ha planteado invariablemente el FMI desde su fundación.

Si ya existían dudas sobre la pertinencia de aceptar el enfoque *fondomonetarista* para resolver el problema de flujos del sector externo, la crisis de deuda dio cauce abierto a un análisis radical de tal enfoque, de las funciones mismas del FMI y del orden monetario internacional existente en la actualidad.

Aunque en términos generales ya se comienza a aceptar la necesidad de revisar globalmente las funciones del FMI y la estructura del orden monetario en la que éste se encuentra inscrito, no hay indicadores que nos adviertan de que se quiera impulsar en los hechos y en lo inmediato, lo que la crítica académica y ciertos planteamientos institucionales mismos demandan.

El Plan Baker (1985), por ejemplo, que refleja la decisión norteamericana de participar activamente en la solución a la crisis de la deuda, no deja de reconocer el papel protagonista del FMI en esta situación, con sus

políticas económicas y su papel fiscalizador de las actuaciones de los países deudores. Pero no sólo se refuerza al FMI, sino que también se impulsa aún más el neoliberalismo económico, en una perspectiva no coyuntural sino de largo plazo, dándole inferencia relevante al Banco Mundial en esta tarea.

No obstante reconocer el Plan Baker que hay un evidente sesgo recesivo de las políticas de ajuste y estabilización del FMI, que se contraponen a la idea de deudores cumplidores y acreedores satisfechos, la propuesta central (crecer para pagar), sin embargo, todavía no deja lugar a una reestructuración profunda de las funciones estratégicas del FMI.

Por otra parte, en la búsqueda y ejecución de alternativas heterodoxas de ajuste y estabilización económica, encontramos, todavía en ciernes, una crítica radical del enfoque del FMI. Los planes brasileños y argentinos (el Cruzado y el Austral, respectivamente), que expresan mejor la heterodoxia económica estabilizadora que hoy se plantea en la crisis de la deuda, aún no cuentan con el tiempo de prueba suficiente como para evaluar plenamente sus resultados y contrarrestar, por lo tanto, lo que tradicionalmente ha producido la ortodoxia económica a través del FMI.

Independientemente de lo realistas y eficaces que pudieran resultar los planes Baker, Austral y Cruzado en el cumplimiento de sus objetivos específicos, si este fuera el caso, la crisis de la deuda ya inició el necesario debate teórico y político sobre las medidas económicas que ha impulsado el FMI, trascendente en tanto que conduce paulatinamente a un cambio profundo en las relaciones económicas internacionales. ■