

LOS PRESUPUESTOS DEL F.M.I.

JOSE LUIS ALEMAN, SJ

Ninguna crítica seria, y supongo que por seriedad estamos aquí reunidos, del *Fondo Monetario Internacional* puede presuponer su carácter de maldad absoluta ni, menos aún, de indiscutible bondad.

O sea, no vengo ni a anatematizar ni a bendecir *a priori* a esa institución ni a sus programas. Vengo a tratar de comprenderla, aunque confieso que comienzo mi trabajo con una conocida antipatía hacia esa institución, de la cual el mismo Presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los EE.UU. reconoce su carácter de sombrilla protectora de los bancos comerciales:

“los bancos parecen actualmente favorecer préstamos a países sometidos a la vigilancia del Fondo Monetario Internacional. Como los bancos no pueden imponer condiciones macroeconómicas a sus préstamos, o ni siquiera controlarlas, se sienten aparentemente más a gusto con deudores que actúan bajo vigilancia del F.M.I.”. (Economic Report of the President, Government Printing Office, 1977, p. 130).

Para contrarrestar esta actitud de beligerancia, es bueno recordar dos características del Fondo: su actual amplia cobertura, que alcanza a países socialistas como China, Vietnam, Rumanía y Yugoslavia, y otros como México, Brasil y Argentina; y la notable libertad de opinión que muestran los técnicos mismos del Fondo que escriben sus “*Staff Papers*”. Mucho de bueno tiene que tener una institución que permite la divulgación escrita *urbi et orbi* de artículos extremadamente críticos de ella en su mismo órgano de expresión.

Una institución así, cada día más pluralista en sus conceptos económicos y sociales, merece de parte nuestra un tratamiento respetuoso, precisamente al llegar el momento de criticarla y, eventualmente, de disentir de sus políticas.

Pero, hechas estas aclaraciones necesarias para evitar hasta las apariencias de un linchamiento demagógico, paso a examinar dos presupuestos de las políticas del F.M.I. —su diagnóstico sobre los determinantes de las situaciones económicas que llevan a los Gobiernos a pedir asistencia financiera al Fondo, y la idoneidad de sus programas de asistencia— y uno de nuestra decisión de acudir al fondo: la falta de una alternativa mejor para resolver los problemas económicos actuales del país.

1. PRIMER PRESUPUESTO: EL DIAGNOSTICO DEL F.M.I.

Para los economistas del Fondo, dos son los problemas que la mayoría de los países en desarrollo afrontan antes de acudir a él: "problemas mellizos de una alta tasa de inflación doméstica y un déficit en la balanza de pagos" (Khan-Knight: 1981: 1).

Las causas de este doble problema son, esta es la impresión dominante que dejan los análisis de los "Staff Papers", principalmente de tipo monetario y fiscal. De tipo monetario —excesiva expansión del crédito— motivada principalmente por razones fiscales: déficits de los Gobiernos (*ibidem*).

El componente fiscal del diagnóstico está vinculado a la falta de un mercado organizado de capitales, lo que facilita la financiación de los déficits por préstamos de los Bancos Centrales a los Gobiernos.

Es cierto que varios economistas del Fondo (Crockett: 1982: 73 ss) otorgan también una importancia relevante el aspecto de la inelasticidad de la oferta. Pero aún en este caso el énfasis está en el uso excesivo de controles de precios y de subsidios que distorsionan la oferta de bienes y servicios, precisamente en los renglones de producción más vitales de un país: los aumentos de la producción de bienes básicos y a la exportación (principalmente por el uso de un tipo de cambio discriminatorio).

Obviamente este tipo de diagnóstico no es falso para la universalidad de los países con problemas de inflación y de insolvencia financiera externa. Pero es altamente discutible para otros países, como en buena parte lo es para la República Dominicana, que exhiben una baja tasa de inflación a nivel internacional.

Para cualquier observador desapasionado de la crisis de insolvencia financiera de varios países que han acudido al Fondo, no puede escaparse la posibilidad de que el origen principal de la insolvencia esté fuera de los propios países. Por ejemplo, parece bastante palpable que los déficit fiscales de la República Dominicana, que sí han provocado una apreciable expansión de la emisión monetaria aunque acompañada por una notablemente moderada tasa de incremento del medio circulante, tienen su origen principalmente en factores externos al país: el proteccionismo azucarero del Mercado Común Europeo y de los Estados

Unidos, y las políticas monetarias deflacionarias aplicadas en las metrópolis de los mercados mundiales. Si a estos factores añadimos el aumento de los precios de los combustibles de origen mineral podríamos explicar más de las dos terceras partes de los inorgánicos creados para financiar los déficits del CEA, de la CDE y del Gobierno Central (que ha visto disminuir sus impuestos sobre las exportaciones de enero a julio de 1982 en 47.1 millones de pesos respecto a 1981, y sobre las importaciones en 27.7 millones de pesos).

Creo que es importante delinear algunos rasgos del actual marco económico mundial. La crisis, casi mundial, de balanza de pagos, provocada por las fuertes subidas del precio del petróleo desde 1973, han colocado a las "metrópolis" del moderno sistema económico mundial en una situación difícil.

Déficits insostenibles de la balanza de pagos fomentaron en ellas, dotadas de instituciones sociopolíticas relativamente eficientes, *la intensificación de tecnologías ultra avanzadas* en segmentos específicos de sus economías, diseñadas no para ganar una pequeña ganancia relativa respecto a sus competidores internacionales, sino una ventaja absolutamente letal para los demás países, y el *auge del proteccionismo* para evitar el súbito desplome de una sociedad poskeynesiana comprometida con el empleo y el consumo cada día mayor (Ross: 1981: 636 ss).

Esta reorientación política, nacida de la interdependencia económica internacional, explica las modas de políticas monetarias restrictivas, del abandono paulatino de subsidios y de ideales de seguridad social, de la proclamación de la rentabilidad a toda costa como único modo de volver a ganar un lugar bajo el sol económico, y del olvido de los ideales de redistribución negociada. Por eso el evidente malestar social del mundo, la inestabilidad de los Gobiernos, las protestas populares, y, lamentablemente, el empeoramiento de las condiciones económicas bajo las que vive hoy la "periferia" (Wallerstein: 1974).

Desgraciadamente esta causa tan importante de los problemas financieros de varios países que han acudido al Fondo no ha sido subrayada en la literatura de los "Staff Papers" de un modo adecuado.

Esta inadecuación, no sólo parcial sino, en mi opinión, esencial del diagnóstico del Fondo, tiene amplias consecuencias potencialmente negativas: si una buena parte de nuestras dificultades radica en variables tan incontrolables por nosotros como los bajos precios del azúcar, producto del proteccionismo y de la deflación mundial provocada por políticas monetarias ajenas altamente restrictivas, o los altos costos del petróleo ¿podría el Fondo diseñar programas de estabilización exclusivamente nacionales que corrijan las verdaderas causas profundas de nuestros problemas económicos, o simplemente nos hundirá aún más en el retardo de la actividad económica real?

Esta es mi primera crítica al Fondo: dudo vehementemente de la universalidad de su diagnóstico, en especial para países como el nuestro que no ha sido víctima de gobiernos financieramente irresponsables. Ya hace tiempo que las teorías sobre el sendero uniforme y universal del desarrollo económico están mandadas guardar, pues "no hace sentido seguir concepciones de causación convencional... si las variables individuales exhiben desviaciones ampliamente divergentes en diversas constelaciones de siquiera un sólo sendero de desarrollo" (*Senghass-Menzel*: 1980: 29). Dentro de un marco de referencia tan abigarrado no tiene sentido insistir en un tipo de diagnóstico prácticamente universal.

2. SEGUNDO PRESUPUESTO: LA IDONEIDAD DEL MODELO TIPICO DE PROGRAMAS DE ESTABILIZACION

Del diagnóstico se desprende la terapia. En medicina y en economía. Si la causa prácticamente universal de los males de los países que acuden al fondo es la creación de excesivo dinero para financiar los déficits fiscales, evidentemente una política monetaria, en la cual el componente doméstico de la oferta monetaria es la variable clave, tiene que ser, con diversos elementos fiscales, el instrumento recomendado a las autoridades nacionales para lograr los objetivos de estabilización.

Los elementos fiscales pueden ser, a preferencia de las instituciones políticas del país solicitante, muy variados: aumentos de impuestos; disminución de los gastos corrientes (lo que presupone que existe, por una parte, un número excesivo de empleados públicos o que algunos están demasiado bien pagados, y, por otra parte, que falta capital instalado ocioso); disminución de los subsidios a ciertos servicios como luz, agua y transporte; eliminación de exenciones fiscales (aunque sea a base de transferir la importación de bienes y materias primas a mercados de divisas devaluados), etc. Por supuesto, el "paquete fiscal" puede contemplar diversas combinaciones de estos elementos, como se aprecia en la correspondencia intercambiada entre el Fondo y el Gobierno dominicano.

Pero aquí lo que nos interesa es saber si este paquete de medidas fiscales y monetarias es capaz de resolver los problemas de los países beneficiados por programas de estabilización.

Un juicio sobre esta idoneidad podríamos basarlo *o a posteriori*, estudiando el éxito o fracaso de los programas aplicados, *o a priori* (lo que innegablemente es más difícil) a base del uso de varios modelos econométricos: uno que nos muestre la estructura y funcionamiento de la economía existente y otro, simulado, en que se introduzcan variaciones en las variables de manipulación afectadas por las condiciones del *Fondo*.

En cualquiera de los métodos que utilicemos las preguntas que hay que

responder son básicamente dos: ¿logra el programa disminuir los problemas de balanza de pagos y de inflación en nivel significativo? Y si la respuesta es positiva, ¿lo logra a base de deteriorar las "variables reales" de la economía: ahorro, inversión, crecimiento económico, consumo real, empleo?

Revisemos, en primer lugar, las evaluaciones de los expertos del *Fondo*, bastante divergentes entre sí.

2.1 La evaluación a posteriori

Voy a centrar mi atención en dos estudios: el de *Donovan* (1982) y el de *Artus* (1981).

Donovan comienza su artículo confesando que: "Se ha argumentado, por ejemplo, que aún cuando lo que se puede llamar un "típico programa del *Fondo*" puede lograr alguna mejoría en la balanza de pagos —una conclusión que de ninguna manera es aceptada siempre— ello se hace a menudo con un costo excesivo en términos de otros objetivos de peculiar importancia para el desarrollo económico" (1982: 171).

Aunque la metodología utilizada por él es, en mi opinión particularmente pobre (uso de simples medias aritméticas entre diversos tipos de países, empleo de medias rezagadas, inclusión en uno de los términos de comparación de países que también están en otra clasificación fundamental: página 174, n. 6), sus conclusiones dan mucho que pensar, a pesar de su particularmente optimista resumen: "El hallazgo principal de este informe, consiste, por lo tanto, en que los países con programas del *Fondo* registran reducciones significativas en sus déficits externos; mientras que sólo exhiben cambios marginales en las tasas de consumo y de producto real" (p. 195).

Lo que provoca dudas sobre la idoneidad de los programas, tal como se desprende del estudio de *Donovan*, es lo siguiente: sólo el 72% de los países con programas experimentaron una reducción o una mejora absoluta de su déficit en cuenta corriente; apenas en una tercera parte de esos países se redujo la tasa de inflación (p. 185); en la mitad de los países indicados tuvo lugar una disminución en la tasa de crecimiento del producto; en el 40% de esos países no subió la razón ahorro/producto y en los demás aumentó, de promedio, un 1%; en 52 al 58% de los mismos países bajó, también levemente, la tasa de crecimiento del consumo real. Ante estos resultados, puede, quizás, dudarse sobre el optimismo mostrado en las conclusiones de el propio *Donovan*.

Artus, en cambio, en un estudio mucho más sofisticado pero limitado a un solo país (Alemania Federal), llega a conclusiones más negativas sobre el impacto de una política monetaria estabilizadora en la actividad real de un país.

Este estudio (1981: 495 ss), es particularmente interesante porque recoge la teoría de *Lucas-Sargent-Wallace-Barro* sobre la diferencia entre una política monetaria anticipada por el público y otra que lo toma por sorpresa. De acuerdo a ellos (Barro: 1981; cc. 2 y 5) una variación inesperada del crecimiento del dinero afecta el producto, mientras que una variación esperada afectará sólo los precios. Las autoridades monetarias podrían lograr, consecuentemente, reducir rápidamente la inflación a bajo costo de producto y empleo, reduciendo el crecimiento del dinero y convenciendo a los participantes en el mercado privado que esa reducción monetaria durará largo tiempo.

El estudio de *Artus* (p. 526) sugiere, sin embargo que aunque la repentina adopción de una nueva política monetaria restrictiva tenga éxito en cambiar el crecimiento del dinero y las expectativas inflacionarias de los miembros del mercado privado, "tendrá todavía probablemente un efecto sustancial y persistentemente negativo a nivel de actividad económica".

La explicación avanzada por *Artus* es la esperada: una buena parte de los acuerdos sobre precios y salarios son fijados a largo plazo relativo (aunque sea de sólo un año). El eterno problema de la distribución del producto, en el fondo sólo "soluble" momentáneamente mediante un acuerdo social sobre el reparto (*Anisi*: 1982: 886), que los distintos grupos sociales aspiran a resolver siempre a mediano plazo.

Resumiendo: los estudios de *posteriori* sobre los efectos de los programas de estabilización en los países solicitantes, tanto en lo que se refiere a las variables reales de la actividad económica, como quizás también a la reducción del déficit en la balanza de pagos, no ofrecen una base demasiado sólida para poder esperar con relativa seguridad resultados económicos satisfactorios.

2.2 La "evaluación a priori"

Como muy bien describen *Laffer y Canto* (1981: 70) la evaluación a priori se hace a base de construir dos modelos macroeconómicos: uno en que se estimen las relaciones entre las variables monetarias manipuladas y las reales, y otro, en que se dejan inmutables las variables monetarias.

Sin embargo no sólo es la construcción de modelos extremadamente laboriosa, sino que adolece, generalmente, como bien indica *Sargent* (1981: 214) de la suposición de que los parámetros estructurales estimados como resultado de pasadas decisiones, siguen siendo valederos aún cuando se modifiquen las políticas. Lo lógico, económicamente, sería suponer que las reglas de comportamiento del público variarían al modificarse las políticas, lo que alteraría el valor de los parámetros, por definición, dejándonos sin instrumento evaluador. Y si este supuesto se elimina, la política parece absurda: se cambia para que el público siga actuando de la misma manera.

No hay, todavía, soluciones claras a esta difícil problemática econométrica. Consiguientemente no podemos esperar, aún, resultados demasiado valederos "a priori".

Pero lo curioso es que, como confiesen *Khan y Knight* no existen en el Fondo modelos econométricos que traten de unir variables monetarias y reales (p. 3). El modelo que ellos construyen no deja de ser aún demasiado simple, para poder avanzar resultados confiables, aunque, innegablemente, los modelos alternos simulados son un paso valiente hacia ese objetivo.

O sea, sencillamente, no podemos aún juzgar "a priori" sobre la eficiencia de los programas de estabilización en lo que toca a variables reales. La situación es mejor para el efecto de los programas sobre la balanza de pagos. Pero, siempre recordando que la econometría aún no ha encontrado soluciones fáciles ni valederas para las preguntas metodológicas antes señaladas. Se avanza. Pero lenta y difícilmente.

3. SUPUESTO: FALTA EN REPUBLICA DOMINICANA DE ALTERNATIVAS MEJORES QUE ACUDIR AL FONDO

No es ningún secreto que la causa motora de nuestra ida al Fondo ha sido la incapacidad del Banco Central para cubrir obligaciones por cobranzas, cartas de crédito, giros y transferencias en dólares: de enero a julio de 1982 las "cuentas especiales" en el pasivo del Banco Central aumentaron en 144.5 millones de pesos, evidente demostración de su insolvencia externa.

Teniendo en cuenta la caída de los precios del azúcar y la pobre actuación de nuestros productos de exportación es comprensible que existiese el fundado temor de que esas podrían aumentar más aún, especialmente porque es moralmente cierto que los precios de venta del azúcar de la zafra 1982/1983 serán sensiblemente inferiores a los de la terminada este año. Los estrictos controles impuestos a las exportaciones nacionales por el Convenio Internacional del Café evitarán también una mejoría apreciable en este renglón importante de exportaciones.

Aún cuando sea predecible una caída sensible de los precios del petróleo, y las amortizaciones programadas de nuestra deuda externa documentada sean inferiores en unos 100 millones de dólares a las de este año, el Banco Central ha tenido que tomar cuantiosos préstamos en dólares a corto plazo para mantener el pago de la amortización de la deuda documentada y evitar una subida de las tardanzas con bancos comerciales extranjeros.

En conjunto, sólo podíamos aspirar racionalmente a una leve mejoría de nuestra situación crediticia, siempre y cuando los bancos comerciales del exterior siguiesen ofreciéndonos préstamos a corto plazo por letras de cambio. En estas

circunstancias una limpieza de nuestra cartera de créditos vencidos con bancos privados extranjeros para pagar importaciones renegociándolos a mediano plazo con el *Fondo Monetario Internacional* tenía sentido económico siempre y cuando las condiciones del *Fondo* fuesen social y políticamente aceptables. La correspondencia intercambiada entre las autoridades del Banco Central y el *Fondo* muestra que las condiciones no son extraordinariamente duras. Básicamente: creación de impuestos (hace largo tiempo necesarios para frenar la creciente inelasticidad de los ingresos fiscales respecto al producto interno), subida de los intereses pasivos, uso del mercado paralelo para determinados porcentajes de las exportaciones tradicionales y para un mayor contingente de importaciones, y limitaciones precisas, aunque no estranguladoras de la emisión monetaria.

Honradamente hablando se me hace imposible tildar de abusivas las condiciones sugeridas por el *Fondo* para otorgarnos ayuda financiera.

Las dos críticas fundamentales que pueden hacerse al programa de estabilización del Fondo son el incremento de nuestra deuda a mediano plazo (de más de uno a menos de 8 años de vencimiento), que había bajado de 678 millones de dólares en 1979 a 450 millones en diciembre de 1981 (el más bajo desde diciembre de 1976), y las dudas sobre la recuperación del mercado azucarero, condición "sine qua non" para poder resolver nuestros problemas de balanza de pagos y de endeudamiento.

Precisamente este último aspecto, las pobres perspectivas para nuestro azúcar, con el aumento del costo de el petróleo, el principal ingrediente de nuestra crisis económica, hubiera requerido un tipo de compensación incondicional mucho mayor, a la vez que la oferta de préstamos a largo plazo en cuantía sustancial para modernizar el equipo de varios centrales, convertir alguno de ellos a la producción de alcohol como sustituto de la gasolina, etc. Pero precisamente la visión "nacional" de la responsabilidad de las "crisis", y la poca contemplación de factores externos en el diagnóstico del Fondo, nos dejan en una situación de indefensión no pequeña.

En estas circunstancias, y suponiendo el mantenimiento del crédito bancario externo mínimo para el manejo de nuestras importaciones, la única alternativa sería a nivel nacional hubiera sido el esfuerzo total del país por reorganizar sus finanzas y sus importaciones —en el sentido de una notable redistribución fiscal del ingreso— sin espantar, por otra parte, la inversión privada (definitivamente no creo que en un análisis como el que estamos haciendo hoy quepan "cambios de sistemas", júzguense o no buenos). Pero, como bien muestra el caso de Costa Rica, esta alternativa nacional presupone una dosis de consenso nacional en el Ejecutivo y en el Legislativo, nada fácil de alcanzar.

La otra alternativa sería, la más radical y la más promisoría, hubiera sido hacer frente común con el llamado de economistas brasileños como *Furtado* y

Jaguaribe para renegociar todos los gobiernos de América Latina, en bloque, su deuda externa. Desgraciadamente la tentación de cada país de resolver sus problemas propios, la hábil política de los prestamistas de lidiar con cada caso, y la misma fuerza del Fondo, válvula de escape más que del sistema capitalista (que lo es también), de la "economía mundial" actual, tan profundamente expuesta por Wallerstein (1974 y 1980), ahogaron en su cuna el nacimiento de este niño con vocación de gigante.

CONCLUSIONES

En mi opinión, tres consecuencias pueden deducirse de lo expuesto:

1) El *diagnóstico* del Fondo es incompleto por su falta de atención al funcionamiento de la economía mundial como un todo y su reduccionismo a causalidades nacionales que, para colmo de males, no son universales.

2) Los *programas de estabilización del Fondo* parecen albergar potencialidades negativas para el comportamiento de variables económicas claves, excepto la balanza de pagos. Pero en cualquier caso no se trata de programas tan "científicos" ni tan "técnicos" como podía uno imaginarse.

3) Las condiciones económicas del país son suficientemente serias como para que tenga *sentido acudir al Fondo*, que no ha impuesto condiciones peculiarmente onerosas. Existían, a nivel de teoría política (¿o mejor de olimpo?) otras alternativas que yo hubiese preferido. Pero realmente dudo que se tratase de alternativas reales.

BIBLIOGRAFIA

Anisís, D.: El diseño de un modelo macroeconómico poskeynesiano: Sectores oligopólicos y competitivo y trabajadores sindicados. *El Trimestre Económico*. N. 196, 1982.

Artus, J.R.: Monetary Stabilization With and Without Government Credibility. *I.M.F. Staff Papers*. Vol. 28. N. 3. 1981.

Barro, R.J.: Money, Expectations, and Business Cycles. Academic Press. 1981.

Council of Economic Advisers: Economic Report of the President. Government Printing Office. 1977.

Crockett, A.D.: Stabilization Policies in Developing Countries: Some Policy Considerations. *I.M.F. Staff Papers*. Vol. 28. N. 1. 1981.

Donavan, D.J.: Macroeconomic Performance and Adjustment Under Fund-Supported Programs: The Experience of the Seventies. *I.M.F. Staff Papers*. Vol. 29. N. 2. 1982.

Ross, G.: What is Progressive About Unions? *Theory and Society*. Vol. 10. N. 5. 1981.

Kahn, M. — Knight, M.D.: Stabilization Programs in Developing Countries: A Formal Framework. *I.M.F. Staff Papers*. Vol. 28. N. 1. 1981.

- Laffer, A. – Canto, Víctor A.:* The Measurement of Expectations in an Efficient Market. Joint Economic Committee Congress of the United States. December 11. 1981.
- Sargent, Th. J.:* Interpreting Economic Time Series. Journal of Political Economy. Vol. 89. N. 2. 1981.
- Senghass, D. – Menzel, U.:* Autocentric Development Despite International Competence Differentials. Why did the Contemporary Metropolitan Economies Become Metropolitan and not Peripheral Economies? Economics. Vol. 21. 1980.
- Wallerstein, I.:* The Modern World System I, II. Academic Press. 1974, 1980.