

El acuerdo con el FMI

por Ramón Díaz

Una semana atrás reproducimos el documento firmado por el Ministro de Economía y el Presidente del Banco Central, donde se delinea la política económica del gobierno para el lapso que va entre el 1° de julio pasado y el 31 de diciembre de 1986. En muchos aspectos el documento, que en su propio texto se denomina "memorando de entendimiento", y que podría llamarse "carta de intención", implica compromisos de las autoridades emisoras frente a un organismo internacional, el FMI, al que el mismo va dirigido.

Para el lector no especializado, el contenido de la carta puede resultar abstruso. Su conexión con los problemas económicos del país puede resultar indiscernible. La razón por la cual el gobierno de un estado soberano tenga que comprometerse a hacer esto o aquello frente a una entidad extranjera puede permanecer oculta. Este artículo y el próximo procurarán proyectar alguna luz sobre esos asuntos.

El mismo lector ha oído casi seguramente denuncias enfáticas contra los documentos de esa clase, si no contra éste en particular. Ha oído que lesionan la soberanía del país, y que, encima de ello perjudican sus intereses materiales, en tanto que, invariablemente encarnan "programas recesivos"; es decir, políticas que comportan mantener un nivel de actividad menor, y de paro obrero mayor, que los que resultarían de otras alternativas que el Fondo nos obliga a descartar. Asimismo se sostiene que el peso del ajuste se hace reposar sobre los hombros de los trabajadores, activos y pasivos. Por tanto que sólo consultan los intereses de los

capitalistas nativos y foráneos, de los cuales el FMI es un personero. Este artículo y el que le seguirá se propondrán al mismo tiempo examinar qué hay de cierto en tales alegaciones.

■ El FMI y su "condicionalidad"

El primer siglo de vida independiente del Uruguay estuvo enmarcado por el patrón oro. Este sistema monetario internacional había surgido espontáneamente, a partir del retorno al oro de Inglaterra, superadas las peripecias que le habían ocasionado la revolución francesa y Napoleón, en 1819. Los distintos países fueron incorporándose al adaptar sus políticas monetarias a los lineamientos ingleses. Expresamente, nosotros lo hicimos en 1865; pero en lo esencial estábamos ya en el patrón oro desde 1828. Nominalmente, nos retiramos en 1914; pero en lo esencial permanecemos en él hasta 1931.

Un déficit de pagos bajo aquel sistema consistía en una salida de oro hacia el exterior. Como el stock de oro era siempre **finito**, había que **ajustar** el desequilibrio. El término **ajuste**, que aún usamos en este contexto, proviene de entonces.

¿Cómo se ajustaba? Los economistas clásicos desde mediados del siglo XVIII habían enseñado que el sistema poseía estabilizadores automáticos. La salida de oro obligaría a los bancos a contraer el crédito. Este a su vez crearía condiciones deflacionarias, inhibitorias de la importación, y de la salida de capital, y estimulantes de la exportación, y del ingreso de capital.

Si la salida de oro poseía un origen puramente aleato-

rio, como una mala cosecha, podía dejarse al estabilizador automático hacer todo el trabajo. Si había causas sistemáticas para el desequilibrio —v. gr. una expansión excesiva del crédito interno— naturalmente había que corregirlas. Pero en cualquier caso la salida de oro podía reducir el stock respectivo a un nivel críticamente bajo, que obligara a una política monetaria activa (en lugar de una pasiva, consistente en dejar hacer al estabilizador implícito). Para ello el banco central debería tomar medidas destinadas a forzar una contracción adicional de crédito. Durante mucho tiempo los libros de texto enseñaron que tales políticas contractivas eran frecuentes. Hoy hay una corriente revisionista en tal aspecto, pero ello no es lo que aquí nos interesa. El hecho relevante es que, cuando hacia el fin de la 2ª guerra mundial las potencias victoriosas se abocaron a estructurar un nuevo sistema monetario internacional, la idea dominante es que el patrón oro había adolecido de un sesgo deflacionista, en parte al menos, debido a las políticas contractivas que los ajustes de pagos externos solían imponer a las autoridades monetarias.

La carta orgánica del FMI, firmada en Bretton Woods en 1944, reflejaba aquella convicción. Intentaba restaurar el patrón oro, pero depurándolo de aquel sesgo deflacionista que, según un amplio consenso, se le atribuía. En parte, esto se perseguía a través del desplazamiento del oro hacia un lugar menos prominente entre los activos de reserva, atribuyendo a las principales monedas ese carácter, de donde el sistema tomó su nombre de **patrón cambio-**

oro. En parte, la misma meta se promovía a través de un manejo más eficiente del stock mundial de reservas. Estas se pondrían, en parte, en un **fondo común**, al que se llamaría **Fondo Monetario Internacional**, manteniendo los países que efectuaran tales aportes el derecho a girar contra el fondo común (de ahí la locución **derechos de giro**, usual en este contexto; y la de **derechos especiales de giro**, o DEG's, que vendría más adelante).

Los derechos de giro están regulados por tramos. Su efectividad es incondicional para un primer tramo, y está sujeto a la aprobación del Fondo en los tramos subsiguientes. La Carta de Bretton Woods no preveía que la institución reclamase de los países miembros definiciones y compromisos de política para franquearles la efectividad de sus derechos de giro. De hecho, sin embargo, desde el principio el FMI adoptó esa tesitura. Ella suscitó un neologismo —**condicionalidad**— que engloba el conjunto de criterios que el Fondo aplica cada vez que un país miembro se le acerca en procura de asistencia, o sea, en procura de ejercitar sus derechos de giro.

Más trascendentalmente, la tesitura conllevó el desarrollo de un cuerpo de economistas dedicado a analizar y resolver los problemas de pagos internacionales. A través de él, la institución recoge y procesa información acerca de la economía de los países miembros, y realiza consultas periódicamente con cada uno de ellos. En efecto esta actividad no se circunscribe a los países que solicitan acceso a los recursos de la institución, aunque, naturalmente, es en su caso que alcanza mayores reso-

nancias y potencialidad polémica.

¿Significa ello una interferencia indebida con la política de estados soberanos? ¿Cómo afecta esa conducta la situación de los países en dificultades de pagos externos, y la marcha de la economía mundial en su conjunto?

Antes de examinar estas cuestiones, demos una mirada al programa negociado con el gobierno uruguayo — aún no aprobado oficialmente por el Fondo— tanto a fin de otorgarle el papel protagónico que desde nuestra perspectiva merece en el enfoque de aquellas cuestiones, como para inyectar contenidos concretos al concepto de condicionalidad, por ahora sólo descrito en términos muy abstractos.

■ El programa uruguayo

Un primer punto a comentar radica en la gran amplitud de miras con que los autores del documento consideran la economía nacional. Un observador desprevenido podría pensar que el programa, confeccionado para contemplar dificultades de balanza de pagos, debe versar sobre todo acerca de cuestiones relativas al comercio exterior, quizá a movimientos internacionales de capital. No es de ninguna manera el caso. Estas cuestiones ocupan un lugar poco destacado en un contexto que abarca la mayor parte de los aspectos de la macroeconomía, y toca incluso algunos de carácter microeconómico.

El fundamento de este enfoque con lente "gran angular" tiene, como es fácil anticipar, un sustento teórico. Se basa en la concepción de la economía según la cual "to-

El acuerdo con el...

(viene de pág. 2)

do está relacionado con todo lo demás". En lenguaje más técnico, puede afirmarse que se basa en un modelo de equilibrio general, en el cual el desequilibrio de cualquier sector se transmite al resto de la economía a través de una compleja matriz de interrelaciones. Todavía cabría expresar que esa concepción es la predominante en los medios académicos de Occidente, y que su antítesis está representada por la teoría voluntarista, de manejo diario en nuestros foros políticos, sindicales, y periodísticos.

Como recientemente he oído sobre el voluntarismo conceptos particularmente confusos, me impongo al respecto una breve digresión. Por voluntarismo no debe entenderse, si hemos de respetar la coherencia del lenguaje, una doctrina según la cual el gobierno, o el pueblo, o quienquiera supongamos provisto del poder público, usa su voluntad para moldear

la sociedad y su economía conforme a algún patrón ideal, por oposición a la postura que prefiere que el gobierno se limite a mantener el orden interno y la seguridad exterior a declarar el derecho, y a cumplir otras funciones en las cuales, análogamente, el sistema de mercados opera, en algún sentido que sería largo de explicitar aquí, de manera defectuosa. Y digo que no sería coherente llamar voluntarismo a aquella doctrina, porque ella recibió ya hace muchos años el nombre de **socialismo**. **Voluntarismo**, en cambio, es una teoría sobre el ser de la economía, no sobre su deber ser, que dice que en un país cualquiera, y bajo el sistema económico que fuere, cada variable económica está bajo el control directo, o por lo menos fácil, de la autoridad. De modo tal que, si el salario real baja, debe inferirse que el gobierno quiso ayudar a los capitalistas, si el paro forzoso crece,

debe colegirse que las autoridades son perversas, y así sucesivamente. Una carta de intención voluntarista sería sumamente breve. Diría por ejemplo: vamos a aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones. Y punto final. Nada de política fiscal; menos aún, si cabe, de política monetaria; y menos que menos a propósito de tasas de interés y de salarios, lo que sólo podría explicarse si el verdadero objetivo del programa consistiese en redistribuir regresivamente el ingreso y la riqueza.

En lo que resta solamente voy a describir el programa en términos generales, para intentar su análisis en el próximo número.

El documento dice expresamente que la **pedra angular** de la política consiste en reducir el déficit fiscal. Sienta una afirmación de hecho, en el sentido de que el desbalance agregado del sector público, que incluye el déficit del sector público financiero, fue de 10.25% del PBI en los doce meses que concluyeron en junio pasado,

y sienta a la vez dos metas: reducir esa proporción a 6% en los doce meses siguientes, y a 5% en el año calendario 1986.

Estilísticamente, el texto deja que desear en punto a claridad. Faltan cifras y cuadros, que en otras ocasiones estaban. No sabemos si es que han permanecido reservados, o que la práctica del Fondo ha cambiado. Con la consiguiente inseguridad hago constar que, según entiendo, se prevé, para el "año programa" —julio '85 a junio '86— un decremento de gastos reales del 1.5%, en términos del PBI, como también los restantes, un incremento del 2.5% de los ingresos fiscales, incluyendo transferencias de empresas públicas, y (lo consigno con mayor hesitación) 0.25% por mejor administración de las carteras compradas por el BCU. Todo lo cual suma el 4.25% que se supone debe bajar el déficit global.

En materia monetaria, se fijan metas, por primera vez (que yo sepa) referentes al agregado monetario más am-

plio, entre los que concierne la moneda nacional, o sea M2, pautándose un crecimiento del orden del 3.5% mensual (a fines del '83 se había pautado 3% para M1) y para el segundo semestre del '86 se proyecta un crecimiento del orden del 3.1% mensual. Se fijan asimismo topes para el crecimiento del crédito interno neto, así como metas en materia de reservas internacionales, lo que deja implícita metas sobre la evolución de la base monetaria.

En materia cambiaria, se anuncia la continuación de una flotación básicamente libre, sin control de cambios.

Con respecto a tasas de interés, se prevé que sean positivas las pasivas, y se compromete la desregulación de las activas, a más tardar a fin de año. Sobre la deuda externa, se establecen topes a su crecimiento.

Sobre movimientos priva-

dos de capital, se alude a la incentivación de su reversión hacia el país.

Sobre el producto real, se menciona un crecimiento del 2 al 4%.

Las autoridades se comprometen a una "política salarial prudente" en el sector público, y a una intervención salarial menos activa en el sector privado.

Las metas de inflación, ya mejor conocidas de todos, son de 60% para el "año programa" y de 50%, tasa anual, para el semestre subsiguiente (22% semestral).

¿Qué significa todo esto? ¿Qué tiene que ver con la balanza de pagos? ¿Qué tiene que ver con el Fondo? ¿Cómo nos afecta? ¿Es recesivo? ¿Es distributivamente regresivo?

He aquí algunas de las preguntas que orientarán el próximo artículo de esta miniserie.



LABOR EN LA FERIA