

¿Qué hay de nuevo, viejo?. La evolución del FMI en la última década

Pablo Nemiña¹

Creado en 1944, la misión original del Fondo Monetario Internacional (FMI o Fondo) sería monitorear la estabilidad de los tipos de cambio, evitar prácticas cambiarias discriminatorias, establecer medios de pago internacionales y asistir financieramente a los países que mostraran desequilibrios en sus balanzas de pago. Pero a lo largo de más de 75 años, el Fondo atravesó diversas transformaciones para adaptarse a los cambios en las relaciones económicas y políticas globales. Durante sus primeros años de existencia, otorgó créditos de baja magnitud tanto a países industrializados como en desarrollo, en el marco de programas de ajuste cuyas condicionalidades se limitaban a establecer metas cuantitativas sobre la expansión monetaria, el saldo fiscal y la balanza comercial. A comienzos de la década del '70 el sistema de Bretton Woods fue reemplazado por otro basado en la desregulación de los mercados financieros internacionales y los tipos de cambio flexibles; con el estallido de la crisis de la deuda en la década del '80 el Fondo enfocó su intervención en los países de la periferia, otorgando créditos condicionados a la implementación de programas de ajuste estructural. En los '90 se constituyó en cuasi prestamista de última instancia ante las recurrentes crisis financieras, aumentando la magnitud y velocidad de aprobación de sus créditos; en muchas ocasiones condicionó sus desembolsos al cumplimiento de políticas de orientación neoliberal que profundizaron el impacto recesivo de las crisis.

La bonanza en la periferia durante el primer lustro de la década de 2000 alentó un período de crecimiento que permitió poner distancia a las políticas y condicionalidades tradicionales del FMI centradas en el ajuste fiscal. Diversos países -entre ellos, Argentina- cancelaron de manera anticipada las deudas con el organismo. A la crisis de legitimidad el organismo le sumó la financiera: el desplome de los ingresos derivados de los intereses sobre los créditos desató un inédito déficit operativo, que motivó a vender una parte de sus tenencias de oro y a implementar un programa de retiro voluntario para achicar su plantilla.

¹ Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales, en ambos casos por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Investigador Asociado del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Argentina. E-mail: pablonemina@yahoo.com.ar

Los países en desarrollo impulsaron transformaciones en la gobernanza del FMI. Primero, promovieron una reforma en las condicionalidades del FMI que logró focalizarlas en sus áreas de responsabilidad central, pero no logró disminuir la cantidad ni eliminar el estigma. Segundo, reclamaron un cambio en la estructura de poder con el fin de mejorar la representación de las economías emergentes; pero la reforma dejó insatisfacción en la periferia: sólo se logró una tibia y demorada redistribución del 6% de los votos hacia los países en desarrollo (en especial, los BRICS), mientras que Estados Unidos mantuvo su poder de veto y el G7, en conjunto, más del 40% de los votos. Adicionalmente al aumento y distribución de cuotas, el FMI aumentó los “votos básicos” (votos asignados a cada país independientemente de su aporte de capital/cuota), unificó la fórmula para calcular la cuota y permitió nominar un segundo director ejecutivo alterno para las sillas de más de siete miembros.

El camino luego de la crisis de 2008

Ante el estallido de la crisis financiera de 2008, el G20 impulsó al FMI como el principal instrumento multilateral encargado de promover la estabilidad financiera global, para lo cual se duplicaron sus recursos a más de 660 mil millones de dólares a través de la aprobación de la 14ª reforma de las cuotas. Asimismo, con el fin de incrementar su capacidad de fuego ante la crisis, se amplió el acuerdo multilateral (NAB, por sus siglas en inglés) y se consolidaron acuerdos bilaterales de financiamiento (BBA) entre el FMI y 40 países (entre los cuales hay cuatro latinoamericanos) que proveen recursos adicionales al organismo por 520 mil y 193 mil millones de dólares respectivamente.

El Fondo aumentó los niveles de acceso a su financiamiento y facilitó la concentración de desembolsos al inicio de los programas; simplificó su menú de líneas de financiamiento, eliminando aquellas menos utilizadas y lanzó la Línea de Crédito Flexible (LCF) que ofrecía asistencia financiera precautoria e ilimitada y sin condicionalidades, aunque sujeta a una rigurosa evaluación de precalificación.

En los años posteriores a la crisis concentró la mayor parte de su financiamiento en la periferia de Europa, donde el *corset* que impone el euro limitaba el margen para hacer política monetaria contracíclica. No obstante, también incrementó su participación en América Latina y el Caribe. Con relación a su rol de prestamista, se observan tres características. Primero, la aprobación de créditos precautorios a países con acceso al mercado internacional de capital (México, Colombia, Perú y Chile) para mitigar un eventual deterioro de la calificación crediticia. Segundo, el otorgamiento de desembolsos

a países de ingreso bajo concentrados mayoritariamente en el Caribe, con limitado acceso a financiamiento en los mercados de capital. Tercero, la aprobación de programas de tramo superior a Argentina, Ecuador y otras naciones, junto a veinte programas de desembolso rápido para enfrentar el impacto de la pandemia Covid-19.

Con relación a las condicionalidades, impulsó una serie de cambios buscando reducir el estigma que acompañaba a sus créditos, entre los cuales se destacan tres: limitó las condiciones tradicionales vis a vis una mayor utilización de medidas de precalificación; discontinuó los criterios de desempeño, condiciones estructurales cuyo incumplimiento motivaba una sanción formal o un *waiver* por parte del organismo; y procuró restringir la condicionalidad a sus áreas centrales de *expertise*, esto es, temas monetarios, fiscales, cambiarios y financieros. Sin embargo, no lograron suprimir el sesgo ortodoxo que restringe el espacio para la implementación de políticas contracíclicas en los países deudores. Por otra parte, en el último lustro se observa un aumento de la cantidad de condicionalidades y una mayor extensión de temas alcanzados por ellas.

Históricamente los programas del Fondo promovieron depreciaciones cambiarias y ajustes fiscales, que logran equilibrar la balanza de pagos a costa de una caída de la actividad. Los acuerdos también están asociados a un deterioro de los derechos laborales, incluyendo las leyes orientadas a garantizar la negociación colectiva y la libertad sindical, y a un avance de la liberalización financiera. No es sorprendente, entonces, que los acuerdos estén asociados a un aumento de la protesta social, un deterioro de los derechos humanos y una erosión de las prácticas democráticas.

Hasta el año 2000 los acuerdos del FMI estaban asociados a un aumento de la pobreza y la desigualdad, en especial debido a un deterioro de las condiciones de vida de los sectores de bajos ingresos; aunque desde entonces el efecto fue menos evidente, ya sea a través de medidas directas o indirectas, la combinación de restricción del gasto fiscal, apertura comercial y cuenta capital, política monetaria centrada en el control de la inflación y restricción del endeudamiento, puede esperarse un deterioro en los niveles de pobreza y desigualdad en la generalidad de los casos.

Durante los 2000 y con más fuerza luego de la crisis de 2008 el Fondo viró hacia el Post Consenso de Washington. Se trata de un nuevo paradigma de desarrollo que posee como preocupación central enfrentar la pérdida de cohesión social y avanzar en la construcción de un nuevo contrato social; si bien ratifica la centralidad de las políticas de liberalización, apertura y prudencia fiscal y monetaria alentadas por el Consenso de los '90, incorpora la preocupación por la regulación pública, la dimensión social y la buena

gobernanza como requisitos para el crecimiento. En línea con el cambio en el paradigma de desarrollo, durante esta etapa el Fondo -junto a otros organismos multilaterales- emprendieron distintas iniciativas con el fin de promover una agenda social que revirtiera la creciente deslegitimación de la globalización.

Así, desde 2009 los programas del FMI incorporan metas de gasto social en los países de ingreso bajo. La decisión se extendió luego a los programas con países de ingreso medio, pero el impacto fue limitado, ya que en la mayoría de los casos eran metas indicativas (cuyo incumplimiento no ameritaba una sanción formal). En este sentido, el cuantioso Stand By suscrito con Argentina en 2018 fue uno de los primeros en incluir el piso de gasto social como criterio de desempeño y contempló un inédito ajuste contracíclico de esas partidas. Sería interesante evaluar en el futuro hasta qué punto ese colchón de gasto social contribuyó a evitar estallidos sociales masivos ante un ajuste fiscal cuya magnitud, en palabras del entonces ministro de economía Dujovne, hubiera hecho caer al gobierno.

La evolución del paradigma de política social del FMI es un ejemplo de cómo la institución se adapta al contexto global de ideas e intereses. A partir del aprendizaje del impacto social de los programas de ajuste estructural en los '80, durante la década de 1990 el Fondo promovió redes de seguridad social, entendidas como medidas transitorias, focalizadas y de implementación variable. En los 2000, la incorporación a la iniciativa de reducción de la pobreza del Banco Mundial, la introducción de la perspectiva conocida como "*country ownership*" (apropiación) y la aceptación de las transferencias monetarias condicionadas como instrumento legítimo de política social, impulsaron la idea de protección social. Esta implicó la inclusión de compromisos medibles como incrementar el gasto social o evitar el impacto de aumentos de tarifas en sectores vulnerables. Las tendencias esbozadas en la primera década del nuevo milenio se consolidaron en la siguiente. La reducción de la pobreza o "crecimiento inclusivo" como objetivo, la presión de Estados Unidos para incluir medidas de alivio social, y el lanzamiento de la Iniciativa del Piso de Protección Social en la ONU como respuesta al impacto de la crisis financiera de 2008, derivaron en el giro del FMI hacia el piso de protección social. Esto se materializó en la progresiva inclusión de condicionalidades de gasto social en los acuerdos con países de ingreso bajo -y luego medio- que reconocieron la importancia de sostener o incrementar la magnitud del gasto social así como el universo de beneficiarios. Si bien la estrechez del paradigma económico del FMI ayuda a entender la persistencia

de una mirada económica conservadora, esto no impidió que la política social adquiriera un carácter permanente, extendido y progresivamente más claro y definido.

Reflexiones finales

Desde la crisis de 2008 el FMI buscó cambiar su ropaje ortodoxo y a través de diversas publicaciones procuró matizar su tradicional enfoque neoclásico en la política económica. En ellas destacó el beneficio positivo que trae al crecimiento económico la redistribución del ingreso, ponderó las ventajas del gasto público para restablecer la actividad y de los controles a la cuenta de capital para atenuar la volatilidad cambiaria, e insinuó que el neoliberalismo aumentaba la desigualdad, afectando el crecimiento. Recientemente amplió su agenda al incluir temas de sostenibilidad ambiental y paridad de género, en los cuales cuenta, por cierto, con un limitado *expertise*. Si bien discursivamente se muestra abierto a implementar controles de capital, en la práctica sólo los acepta en economías extremadamente vulnerables. Asimismo, las políticas fiscales expansivas quedan reservadas a los países que disponen de margen presupuestario para hacerlo, lo cual deja afuera a buena parte de los países en desarrollo. Y las menciones a la agenda verde o de género aún no ha permeado de manera significativa sus lineamientos de política. Si bien estas novedades son bienvenidas, parece apresurado proclamar un quiebre en la perspectiva ortodoxa tradicional que ha caracterizado a la institución.

La respuesta del FMI frente a la pandemia COVID-19 muestra algunas novedades que conviven junto a continuidades. El organismo ha señalado tres lineamientos para los países: privilegiar el gasto en salud, proteger a los sectores más vulnerables y promover una recuperación verde. De acuerdo a los datos disponibles, el FMI ha propiciado tanto el gasto en salud como social, aunque fue menos consecuente en alentar una reconversión hacia energías limpias. Con relación al espacio fiscal, ha declarado que los países deben poder gastar para atenuar el impacto económico y social de la pandemia, pero existe la presunción de que en lo sucesivo el organismo evoque nuevamente la consolidación fiscal y limite la política fiscal contracíclica a los países que poseen margen fiscal para hacerlo. Si bien esto puede reproducir el conocido doble estándar, el FMI ha manifestado su inclinación hacia reformas tributarias progresivas que permitan que los sectores que han visto beneficiados sus ingresos por la pandemia hagan un aporte mayor. Esto último abre un espacio desde el cual parece viable diseñar programas fiscales más equitativos.