

Análisis del rol del Fondo Monetario Internacional en relación con el Desarrollo Humano de los países del Sudeste Asiático. Caso de estudio: la Programas de Estabilización Económica en Tailandia, Indonesia y Malasia (1998 – 2002)

Estudio de Caso

Presentado para optar por el título de Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Daniela Ordoñez Cabas

Dirigida por:

Camilo Vargas Betancourt

Semestre I, 2016

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. LA CRISIS FINANCIERA DEL SUDESTE ASIÁTICO (1997): LOS CASOS DE MALASIA, INDONESIA Y TAILANDIA	1
1.1. EL MILAGRO ASIÁTICO DE LAS DÉCADAS OCHENTAS Y NOVENTAS.	1
1.2. LA TRINIDAD IMPOSIBLE Y LOS PROLEGÓMENOS DE LA CRISIS	4
2. PAPEL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN EL MARCO DE LAS CRISIS FINANCIERAS GLOBALES	9
2.1. CARACTERIZACIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	11
2.2. LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA DEL FMI EN EL SUDESTE ASIÁTICO	17
2.2.1. Devaluación competitiva	18
2.2.2. Incremento en las tasas de interés	21
2.2.3. Liberalización del comercio	23
2.2.4. Austeridad presupuestal	25

3. EL IMPACTO DE LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA DEL FMI EN EL DESARROLLO HUMANO DEL SUDESTE ASIÁTICO	26
3.1. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO HUMANO?	26
3.2. PRINCIPALES EFECTOS DE CORTO PLAZO DEL MODELO DE ESTABILIZACIÓN ADELANTADO POR EL FMI EN TAILANDIA, INDONESIA Y MALASIA	29
3.2.1. Degradación en las condiciones generales de pobreza: impacto sobre la seguridad económica y protectora	30
3.2.2. Degradación en las condiciones generales de la seguridad protectora: impacto en los sistemas de asistencia al desempleo y pensiones	34
3.2.3. Degradación en las condiciones generales en la seguridad social: impacto en los sistemas de salud y educación.	36
3.3. PRINCIPALES EFECTOS DE LARGO PLAZO DEL MODELO DE ESTABILIZACIÓN ADELANTADO POR EL FMI EN TAILANDIA, INDONESIA Y MALASIA	39
3.3.1. La revisión de los objetivos de los programas de estabilización por parte del Fondo Monetario Internacional	39
3.3.2. La recuperación macroeconómica del Sudeste Asiático y las mejoras en los indicadores de Desarrollo Humano.	40

4. CONCLUSIONES

44

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido reconocido como una de las instituciones financieras de mayor relevancia en el escenario global. En sus más de sesenta años de operación, esta organización ha ofrecido servicios de asistencia financiera a decenas de países que, en contextos de crisis, han encontrado problemas para mantener a flote sus finanzas públicas. Pese a su popularidad, el Fondo ha tenido que enfrentar duras críticas asociadas al impacto colateral de su actividad en algunos países beneficiarios.

A pesar de los millonarios paquetes de rescate desembolsados, cerca del 90% de los países deudores han sido forzados a llevar a cabo estrictos programas de *estabilización macroeconómica* orientados hacia la ortodoxia económica. De acuerdo con Joseph Stiglitz, esto ha conducido a una pérdida ostensible de soberanía nacional por parte de los gobiernos, que durante los 80s y 90s, derivó en la formulación de una serie de recetas macroeconómicas insostenibles respecto a las condiciones internas de cada país.

Esta investigación tiene como objetivo final determinar el efecto de la *estabilización* del FMI en el desarrollo humano de los países del sudeste asiático. Para ello, se parte de la hipótesis según la cual el modelo de ajuste impuesto por el Fondo Monetario Internacional en Tailandia, Indonesia y Malasia, correspondió a un paradigma de ortodoxia económica que no tuvo en cuenta el Desarrollo Humano como objetivo priorizado de reestructuración macroeconómica. En este sentido, la *estabilización* contribuyó a acentuar la falta de *capacidades* de amplios sectores de la población, para llevar una vida digna y deseable en términos de su crecimiento social.

Para lograrlo, el documento se divide en tres capítulos: el primero, orientado a caracterizar la crisis financiera del Sudeste Asiático, destacando la responsabilidad de los gobiernos locales (Tailandia, Indonesia y Malasia) en el efecto contagio que tuvo la recesión entre 1998 y 2002. Un segundo apartado enfocado a caracterizar los programas de *estabilización económica* del FMI, y un tercer capítulo orientado a analizar los efectos de la *estabilización económica* sobre el Desarrollo Humano de Tailandia, Indonesia y Malasia, entre 1998 y 2002

1. LA CRISIS FINANCIERA DEL SUDESTE ASIÁTICO (1997): LOS CASOS DE MALASIA, INDONESIA Y TAILANDIA

En 1992 el Banco Mundial reconocía al continente asiático por sus logros en materia de estabilidad macroeconómica y crecimiento, hasta que a mediados de 1997 la región experimentó la mayor crisis económica de su historia desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Denominada también por estudiosos como Robert Gilpin y Joseph Stiglitz como ‘la crisis del Fondo Monetario Internacional’, se caracterizó por un rápido efecto de contagio, que desde Tailandia se fue expandiendo hacia los demás países de la región comprometiendo fuertemente sus indicadores de crecimiento: mientras que en Tailandia la contracción fue del -7%, en Indonesia llegó a -18,5%, en Corea a -7%, en Malasia a -5,8%, y en Japón a -1,8%. (Gilpin 2000, pág. 151).

El presente capítulo pretende ilustrar las causas fundamentales que llevaron al desarrollo de la crisis financiera del Sudeste Asiático, describiendo algunos procesos involucrados en el desarrollo de este fenómeno. Para ello, se parte de una descripción de la situación económica de los países involucrados antes del estallido de la crisis, para seguir con una caracterización detallada de los desequilibrios macroeconómicos que llevaron al desarrollo de este fenómeno.

Todo esto servirá de antesala para hablar del rol del Fondo Monetario Internacional, como potenciador de los desequilibrios producidos en el Sudeste Asiático antes de la crisis, que degradaron la situación de Desarrollo Humano en la región. Para tales efectos, se implementará un tipo descriptivo de argumentación, que permitirá al lector ubicarse antes y después de la crisis, para comparar los verdaderos efectos sobre la producción, el consumo y la industria, que tuvo este fenómeno.

1.1 EL MILAGRO ASIÁTICO DE LAS DÉCADAS OCHENTAS Y NOVENTAS

El rápido proceso de crecimiento económico que tuvo lugar en el Sudeste Asiático entre 1980 y 1990 inició con la masiva entrada de flujos de inversión extranjera directa (IED) provenientes de Japón, Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong, los cuales llegaron a sumar alrededor de 15.000 millones de dólares. “La pérdida de competitividad que había experimentado el país nipón, prolongada entre otras cosas por una revaluación del Yen con

respecto al valor del dólar, condujo a una deslocalización de las fases más intensivas de su producción en sus países vecinos”. (García 1999, pág. 5) En los casos de Tailandia, Malasia e Indonesia, estos recursos se trasladaron al sector productivo de mayor valor agregado (manufacturas, principalmente), con lo que se fortaleció un engrosamiento de la clase media, el incremento de la competitividad exportadora y la producción de bienes con altísimo valor agregado. (García 1999, pág. 6)

Durante la década de los noventa este proceso se ralentizó, y fue cuando los gobiernos de Tailandia, Malasia e Indonesia buscaron nuevos socios en Taiwán y Corea, así como flujos de capital mucho más volátiles. Así, el flujo de capitales foráneos se mantuvo estable hasta finales de la década, y la proporción de deuda (en especial la de corto plazo) sobre el total del PIB en estos países creció ostensiblemente. “En Tailandia, los flujos netos de capital alcanzaron un 10% del PIB en la primera mitad de los 90, elevándose a 13,4% en 1995. En Malasia, alcanzaron un 9% del PIB entre 1990 y 1995 y más de un 15% en 1996. En Indonesia, el porcentaje de capital recibido sobre el PIB fue notablemente inferior, alcanzando un 4,2% del PIB entre 1989 y 1995.” (García 1999, pág. 5)

Internacionalmente, los países del Sudeste Asiático salieron muy bien librados. Entre 1985 y 1995 la tasa de interés en Estados Unidos y Japón se encontraba en niveles muy bajos con respecto a los países de la región, haciendo que los inversionistas se mostraran atraídos por obtener rendimientos ventajosos. Además, “el proceso de globalización de los mercados financieros, así como los nuevos fondos de inversión y otros mecanismos de inversión que se iban desarrollando localmente, también facilitaron estos movimientos de capital hacia los denominados “nuevos mercados emergentes”. (García 1999, pág 4) De igual manera, en el ámbito interno los países del sudeste asiático se caracterizaron por un clima de inversión más que atractivo caracterizado por un crecimiento económico sostenido, bajos niveles de inflación, pequeños déficit públicos y sólidos niveles de ahorro e inversión. (García 1999, pág 7)

La estrategia llevada a cabo por los gobiernos locales para lograrlo, consistió en un sistema de tres bandas orientado a: primero, mantener altos los tipos de interés (alrededor de un 8%), segundo, liberalizar los mercados financieros con el fin de hacer más atractiva a la región en materia de inversiones y préstamos internacionales, y tercero,

mantener ancladas las monedas al dólar¹ para fortalecer la competitividad de las exportaciones (otro elemento clave para el crecimiento de las dos últimas décadas). (Paredes 1999, pág. 2)

Durante más de veinte años los países del Sudeste Asiático aseguraron de esta manera un PIB robusto, tasas de ahorro muy altas, amplios flujos de inversión, y por sobre todo, un comercio regional muy estable. Adicionalmente, los déficits de cuenta corriente (que posteriormente se convertirían en una de las causas fundamentales de la explosión de la crisis) no eran demasiado altos con respecto a los valores del PIB. (Ver tabla 1) Al parecer, había pocas razones para pensar que este equilibrio se alteraría, y mucho menos, que la región llegaría a convertirse en un desastre en materia de empleo, salud, educación, y riqueza. (Paredes 1999, pág. 3)

Tabla 1. Algunos indicadores económicos de los principales países del Sudeste Asiático antes de 1997

	Investment as a Proportion of GDP ^(a)	Gross Savings Rate	Trade as a Proportion of GDP ^(b)	Share of World GDP	Real GDP Growth	Consumer Inflation
Hong Kong	31.3%	30.6%	122.9%	0.6%	4.9%	6.0%
Indonesia	32.1%	31.2%	20.4%	0.8%	8.0%	7.9%
Malaysia	42.2%	42.6%	78.9%	0.4%	8.6%	3.5%
Philippines	23.2%	15.6%	31.2%	0.3%	5.7%	8.4%
Singapore	36.5%	50.1%	...	0.3%	6.9%	1.4%
South Korea	36.8%	35.2%	28.9%	1.8%	7.1%	4.9%
Taiwan	21.2%	25.1%	40.1%	1.0%	5.7%	3.1%
Thailand	42.2%	35.9%	34.9%	0.7%	5.5%	5.8%

(Paredes 1999, pág. 3)

Ahora bien, muchos analistas coinciden en afirmar que la búsqueda de estos tres objetivos - altas tasas de interés (en lo que se traduce en una política monetaria autónoma), libre flujo de capitales (provocado por la búsqueda de nuevos recursos, aunque fuesen volátiles), y tipo de cambio fijo – habría requerido de mayores controles por parte de los gobiernos. Para muchos, los países del Sudeste Asiático violaron el denominado principio de *la trinidad imposible*, y más temprano que tarde, tuvieron que abandonar al menos una de estas tres estrategias ante la inoperancia simultánea de las mismas. (Ravenhill 2005, pág. 183)

¹ En el caso de Tailandia se mantuvo el valor del Baht anclado al dólar. En los casos de Malasia e Indonesia se manejó la denominada “Banda Cambiaria”.

En general, la teoría afirma que si un país mantiene su tipo de cambio fijo y permite la libre entrada de flujos de capital, entonces la única manera para mantener su tipo de cambio será mediante su política monetaria (principalmente mediante la tasa de interés), renunciando a su independencia. Con un tipo de cambio fijo, las principales fuentes de financiación para los déficits serán las Reservas Internacionales, y una vez consumidas, el gobierno deberá abandonar tarde o temprano su enclave. (Ravenhill 2005, pág. 184)

El siguiente apartado se concentrará en analizar la manera como se dieron estos sucesos en el Sudeste Asiático, partiendo de una hipótesis según el cual la irresponsabilidad política de los gobiernos favoreció la consolidación de profundos desequilibrios macroeconómicos.

1.2 LA TRINIDAD IMPOSIBLE Y LOS PROLEGÓMENOS DE LA CRISIS

A pesar del marcado proceso de desregulación económica y financiera que tuvo lugar en el Sudeste Asiático, las políticas de apertura en la región se vieron debilitadas por “una extendida injerencia del Estado mediante la corrupción, un trato preferencial para parientes y amigos del gobierno, y la financiación de empresas conectadas con la política”. (OIT 1999, pág. 4) Aunque los líderes políticos de estos países nunca trataron de intervenir directamente en el libre comportamiento del mercado, sí trataron de facilitar algunas conductas con el fin de asegurar el crecimiento económico de las dos últimas décadas. (OIT 1999, pág. 4).

Cuando en los noventa surgió la necesidad de atraer nuevos recursos distintos a los provenientes de Japón, en Tailandia (principalmente), Indonesia y Malasia los gobiernos apostaron por un modelo concesionista denominado *capitalismo entre amigos*, que empoderó a algunas de las más influyentes familias para adelantar riesgosas conductas de intermediación en el sistema financiero. En general, se permitió que sus bancos adquirieran numerosos préstamos externos de corto plazo, en dólares, y con intereses muy bajos, para después venderlos localmente a intereses mayores, al largo plazo, y en moneda nacional. (Stiglitz 2002, pág. 113)

En lugar de destinarse a fortalecer el sector productivo, estos recursos se concentraron en fortalecer una serie de inversiones especulativas en sectores como el

inmobiliario, todo parte de un juego de intereses políticos que alimentaron la formación de burbujas financieras muy inestables.

Para 1992 se había creado en Tailandia el Bangkok International Banking Facilities, donde los bancos comenzaron a fungir como intermediarios entre los mercados internacionales y algunos prestamistas nacionales, comprando bonos de deuda a tasas de interés cercanas al 9% con respecto al promedio regional del 12%, para después venderlos localmente a intereses del 25% y 28%. En el caso de Malasia e Indonesia el nivel de endeudamiento llegó en promedio al 40% del PIB. (Cohn 2008, pág. 364)

Si bien es cierto que estas conductas le permitieron a la región asegurarse un crecimiento sostenido, para algunos expertos sólo alimentaron un conjunto de presiones que no tardarían en estallar dramáticamente. Para autores como Stiglitz, la permisividad por parte de los gobiernos hizo que prácticamente el resto del sistema financiero se contagiara de estas prácticas, en lo que se conoce como un *comportamiento rebaño*: los demás actores, bancos y actores locales del mercado decidieron imitar este comportamiento, en razón a la existencia de un esquema de retribución que, respaldado por el gobierno, garantizaba altísimas recompensas al momento de endeudarse en el exterior y luego vender dichas deudas localmente. (Stiglitz 2009, pág. 123)

La falta de regulación para controlar la entrada de capitales volátiles se conjugaría dramáticamente con un hecho que evidenció la imposibilidad de lograr la mencionada trinidad: la revaluación del dólar adelantada por la reserva federal de los Estados Unidos en 1995. Las monedas de estos países se apreciaron dramáticamente entre 1990 y 1996: el baht y la rupia se apreciaron en un 20%, y el ringgit en un 22%. En el caso de Malasia, la moneda se apreció en un 12% en el mismo período. (Oatley 2012, pág. 294)

Vale la pena anotar que, para entonces, los países de la región eran de vocación netamente exportadora, y que mantener las monedas ajustadas al dólar permitió un crecimiento en las exportaciones de más del 35% entre 1985 y 1990. (Lee 2004, pág. 164) Por ello, producto de la revaluación, los ingresos provenientes de las exportaciones se redujeron en más de un 40%, y dada la altísima dependencia de estos países hacia el sector externo, los desplomes en la producción amenazaron con un contagio regional. Las compras internacionales de productos manufacturados se redujeron ostensiblemente, principalmente porque los productos provenientes de China y Europa resultaban ampliamente más baratos para los importadores. (Radelet 1998, pág. 24)

Vale la pena destacar que durante años Tailandia, Malasia e Indonesia se caracterizaron por un alto grado de *interdependencia económica*², impulsada por la creación de un bloque comercial muy estrecho que aseguró un crecimiento constante de las exportaciones. (Keoheane 1960, pág. 50) Con la revaluación de las monedas, y el encarecimiento exponencial de las exportaciones, los países iniciaron un proceso para restringir la importación de productos, tratando así de favorecer la industria local. En este orden de ideas, los retrocesos en la producción industrial se exportaron de un país a otro, favoreciendo un contagio regional de uno de los efectos más fuertes de la recesión. (Radelet 1998, pág. 21)

Casi reproduciendo las teorías de Robert Mundell y Marcus Fleming sobre la trinidad imposible, el 2 de julio de 1997 el gobierno tailandés decidió flotar el Baht, a la espera de que Indonesia y Tailandia hicieran lo propio con sus monedas. La idea era recuperar la competitividad de las exportaciones regionales, para así dinamizar el sector productivo y mantener los niveles de consumo ideales para una industria que se había comportado de manera robusta durante años. Sin embargo, con el excesivo endeudamiento externo en dólares, los inversionistas y prestamistas extranjeros comenzaron a temer por la capacidad de pago de sus acreencias en la región, produciendo una fuga masiva de capitales que en cuestión de meses consumiría gran parte de las reservas internacionales disponibles. (Oatley 2012, pág. 333)

Jeffrey Sachs, reconocido economista y ex director del Fondo Monetario Internacional (FMI), ofrece una explicación teórica a este fenómeno. Cuando los montos de deuda a corto plazo exceden los activos disponibles para responder a las obligaciones contraídas por los deudores, no hay prestamistas de última instancia ni acreedores privados suficientemente grandes para abastecer los créditos necesarios para dar respuesta a las obligaciones. Bajo este contexto, cuando los acreedores deciden racionalmente retirar sus créditos a los deudores (especialmente influenciados por el mismo comportamiento en los demás prestamistas), el pánico deriva en fuertes retrocesos económicos asociados a bruscas reducciones en los flujos de inversión y la liquidez. (Radelet 1998, pág. 28) En el caso del Sudeste Asiático, el pánico inició en Tailandia:

² Siguiendo las teorías de Robert Keoheane y Joseph Nye, la globalización, el complejo entramado de relaciones existentes entre Estados y actores supranacionales, y el constante intercambio de bienes, servicios, y personas, ha generado un grado cada vez mayor de sensibilidad por parte de los Estados frente a los sucesos que ocurren en el Sistema Internacional.

Cuando durante marzo de 1997 corrió el rumor de que Finance One (uno de los principales conglomerados financieros de Tailandia) enfrentaba problemas de solvencia para responder a sus deudas internacionales, en cuestión de meses muchos prestamistas internacionales retiraron sus fondos de los bancos asiáticos. Poco después, luego de que se conociera que la gran mayoría de instituciones financieras nacionales enfrentaban una situación similar, el pánico consumiría la totalidad de reservas internacionales tailandesas destinadas a realizar los pagos de las deudas contraídas por los bancos comerciales. (Oatley 2012, pág. 330)

De la misma forma que ocurrió con las exportaciones, el pánico se expandió por las demás economías de la región. Aunque en Malasia e Indonesia el endeudamiento externo privado había alcanzado niveles menores que en Tailandia (del 40% y 65% respectivamente), la fuga de capitales no se hizo esperar cuando los inversionistas temieron por la estabilidad de los tipos de cambio locales. El asunto es que con la falta de liquidez de los países, las monedas comenzaron a depreciarse progresivamente y de manera alarmante (Tabla 2). (Del Villar, 1998, pág. 6)

Un año después, la depreciación de las divisas de la zona alcanzó unos niveles que antes nadie habría podido prever. La única divisa que resistió los ataques fue el dólar de Hong Kong, que aguantó las fuertes presiones mediante enérgicas medidas de control del mercado y fuertes subidas de los tipos de interés, además de disponer de un excepcional volumen de reservas; el rango de la depreciación del resto de las divisas respecto al dólar estadounidense se situó entre el 15% de Singapur hasta el 83% que se depreció la rupia indonesia. (Del Villar, 1998, pág. 6)

Para entender la magnitud de la crisis, basta con observar las tasas de crecimiento registradas en el Sudeste Asiático desde 1997. Mientras que entre 1990 y 1995 el crecimiento promedio de los principales países de la región (entre ellos Tailandia, Indonesia y Malasia) alcanzó los 8,5 puntos porcentuales, en 1997 las perspectivas de crecimiento se redujeron a cero. Adicionalmente, los rendimientos bursátiles también registraron descensos importantes, siendo en este caso la bolsa de Taiwán la que mejor se comportó, con una pérdida anual del 16%. En el otro extremo, las bolsas de Indonesia, y Tailandia se situaron en niveles de pérdidas que sobrepasaron el 50%. Por aquellos años, los inversionistas con patrimonio en dólares que decidieron inyectar recursos en estas bolsas en divisa local, sufrieron caídas como las que se registran en la columna “Total” de la Tabla 2. (Paredes 1999, pág. 3)

Tabla 2. Devaluaciones en las principales monedas del Sudeste Asiático, 1997

	Divisa	Bolsa	Total ³
Tailandia	-41	-53	-72
Malasia	-39	-39	-63
Indonesia	-83	-58	-93
Filipinas	-37	-36	-60
Corea del Sur	-35	-56	-71
Taiwan	-19	-16	-32

(Radelet 1998, pág. 28)

Una vez prolongados estos efectos, y luego de esparcidos por la región, los países del Sudeste Asiático buscaron opciones para desentramar el nudo que se había formado en los sistemas financiero, productivo y bancario. El siguiente capítulo busca analizar cómo los gobiernos de Tailandia, Indonesia y Malasia le apostaron al Fondo Monetario Internacional, una entidad cercana a los gobiernos locales, y que en su momento, respaldó las medidas que posteriormente conllevaron a la crisis.

2. PAPEL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN EL MARCO DE LAS CRISIS FINANCIERAS GLOBALES.

La ayuda oficial al desarrollo en el extranjero (ODA, por sus siglas en inglés) ha sido considerada como un catalizador para el desarrollo económico, por dar a los países emergentes el impulso necesario en sus procesos de industrialización y modernización. Sin embargo, han sido numerosos los casos en los que esta ayuda se ha entendido como un medio para el avance de los intereses geopolíticos y estratégicos de los gobiernos y organizaciones que la proporcionan; una ayuda diseñada y condicionada para beneficiar al donador más que al receptor. (Petras 2006, pág. 263)

Entre 1948 y 1971, en el apogeo del orden económico de Bretton Woods, estudiosos como Wolfgang Sachs se refirieron a la ODA de Estados Unidos, quien fuera considerado como el donador más importante durante ese periodo, “como otra forma de imperialismo que impuso nuevas relaciones de dominación sobre los pueblos que luchaban por liberarse del yugo del colonialismo”. (Petras 2006, pág. 264) Esta posición estuvo determinada por su escalamiento una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial (1945), cuando el país salió convertido en un indiscutible líder económico mundial. (Petras 2006, pág. 265)

Fundamentalmente, el fortalecimiento del sector industrial que trajo consigo la adopción de una economía de guerra le permitió al país acaparar en cuestión de una década más de la mitad del PIB mundial, albergando cerca del 60% de la producción manufacturera y poco más del 50% de los stocks mundiales de Inversión Extranjera Directa. (Keoheane 1948, pág. 50) Así lo confirma Wint Guy y Peter Catvocoressi en su texto “La Segunda Guerra Mundial en Occidente”:

La guerra acabó del todo con la gran depresión, pero al mismo tiempo el semi-socialista New Deal cedió su puesto a una economía de guerra plenamente capitalista. Esta economía de guerra realizó prodigios de fortaleza productiva en servicio de lo militar. Los logros de esta asociación fueron milagrosos, tanto que marcaron un modelo para el futuro desarrollo de la economía americana y su sociedad en la era nuclear. Mientras que en 1913 no llegaba al 9%, en 1950 el PIB per capita de los norteamericanos era muy superior que el de los habitantes de los demás países beligerantes. (Guy 1979, p. 584)

En ese escenario, Estados Unidos inició un proceso de liderazgo para la construcción de un nuevo régimen financiero internacional, orientado a mantener a flote los valores políticos, económicos y morales del capitalismo, en un contexto de confrontación bipolar con la, también pujante, Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas (URSS). Así lo confirma Robert Gilpin en *Global Political Economy*, al afirmar que “la hegemonía estadounidense, efectivamente, jugó un papel crucial en el establecimiento y la gestión de la economía global después del fin de la Segunda Guerra Mundial.” (Gilpin 1998, pág. 98)

Inicialmente la Ayuda para el Desarrollo estuvo concentrada en reconstruir Europa mediante extensos programas humanitarios como el ‘Plan Marshall’ iniciado en 1948, como sustento a una doctrina político-económica de “contención global del comunismo”. (Nathan 1991, pág. 92). Entre 1948 y 1953 la Casa Blanca destinó unos 25.000 millones de dólares a Europa para su reconstrucción, y para “expandir sus economías, restaurar su capacidad exportadora, y mediante la estabilidad económica, preservar la estabilidad política”. (Gilpin 1998, pág. 98)

Con una clara motivación ideológica, motivada especialmente por eventos como el bloqueo de Berlín en 1948, la ODA comenzó con programas de financiamiento para infraestructura en los países más devastados por la Segunda Guerra Mundial, y considerados vulnerables ante el discurso político-social del comunismo.³ En el caso del Plan Marshall, el objetivo principal fue financiar, durante un máximo de cuatro años, aquellas importaciones que Europa necesitaba pero no podía costear, y a cambio, los gobiernos se comprometían, una vez finalizada su recuperación posbélica, a iniciar una liberalización comercial a la que se habían comprometido con la firma de los acuerdos de Bretton Woods (1944). (Gilpin 1998, pág. 98)

Ya en los setentas, en América Latina y Asia principalmente, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Mundial, y especialmente el FMI, promovieron un conjunto de reformas destinadas a crear “una economía global basada en los principios de libre empresa, libre mercado, y movilidad de capitales”, mediante el denominado *Ajuste estructural*. En estos casos, la idea era fortalecer la capacidad institucional del Estado, y eliminar las presiones macroeconómicas que

³ Mediante el Plan Marshall. Con decenas de millones de heridos, prisioneros y desplazados por atender en Europa, los dos primeros años de la posguerra estuvieron caracterizados, por la ayuda humanitaria a través de instituciones como la Organización para la Ayuda y la Rehabilitación.

impedían una distribución eficiente de los recursos nacionales, para reproducir los valores político-económicos de EE.UU. (Petras 2006, p. 265)

En ese sentido, veremos en el siguiente apartado cómo el Fondo Monetario Internacional, desde su fundación hasta su acción en casos concretos de crisis, fracasó al tratar de implantar dichos valores en contextos muy adversos para ello. Así, se comenzará por caracterizar la actividad del FMI para después entender sus principales acciones en el marco de la crisis del Sudeste Asiático.

2.1.CARACTERIZACIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Para 1944 el crecimiento económico en la mayoría de países industrializados se había estancado, haciendo que los gobiernos adelantaran políticas restrictivas al comercio internacional que no lograron más que “exportar” las crisis, el desempleo y la baja producción, de un país a otro en diferentes regiones del mundo. En julio de 1944, en el marco de la Conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, representantes de 45 países se reunieron en Breton Woods (Estados Unidos) para dar vida a una institución que garantizara la estabilidad del sistema financiero internacional y previniera futuras crisis económicas. (FMI 2004, pág. 3)

Mediante la firma de un Convenio Constitutivo en diciembre de 1945, se creó Fondo Monetario Internacional, una institución destinada a "asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional mediante la promoción del desarrollo económico, la reducción de la pobreza, y la mejoría en las condiciones de vida para los países en vía de desarrollo” (FMI, 2004, pág. 2). En ese orden de ideas, se establecieron de manera formal un conjunto de fines orientadores a la actividad de esta institución, entre los que se destacó una función consultiva y asistencial mediante la cual el Fondo puso a disposición de los países miembros sus recursos para la reestructuración de sus balanzas de pagos en tiempos de crisis. (FMI 2004, pág. 8)

Sin embargo, muchos autores concuerdan en afirmar que esta institución no es más que una creación de Estados Unidos para legitimar y perpetuar la hegemonía económica ganada al término de la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, Antonio Gramsci considera que una *hegemonía* implica la existencia de “grupos sociales dominantes que mediante un liderazgo moral, político e intelectual sobre sectores subordinados, logran que sus intereses,

valores, y preferencias sean interiorizados y reproducidos por el resto de la sociedad”. (Gramsci 2001, pág. 19) Por ello, para configurarse requiere de la existencia de instituciones que promuevan “sistemas normativos basados en la dominación, coerción, explotación y la desigualdad, que son consciente o inconscientemente aceptados por parte de los Estados subordinados”. (Wallerstein 2004, pág. 3) Para entender esto, resulta clave entender el funcionamiento interno del FMI.

El Directorio Ejecutivo (DE), encargado de tramitar las principales cuestiones de índole administrativo, está conformado por 24 directores y presidido por el Director del FMI (de nacionalidad europea). Este órgano se reúne tres veces semanalmente en sesiones programadas por los países accionistas con asiento permanente – Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, China, Rusia, y Arabia Saudita. Los 16 directores restantes son elegidos cada dos años por grupos de países organizados regionalmente, en lo que se denomina *jurisdicciones*. (FMI 2004, pág. 14) Si bien en este punto se evidencia una posición que favorece a los países más grandes, la verdadera discusión reposa sobre su sistema de deliberación.

A diferencia de la mayoría de las organizaciones cuyo modelo de votación se rige a partir del principio “un país, un voto”, el FMI funciona a partir de una estructura de cuotas (a mayor sea la cuota de un país, mayor será su peso en los procesos institucionales). En primera instancia, los países miembros deben desembolsar el 25% del total de la cuota al momento del ingreso, y es así como se determina “la magnitud del financiamiento que puede recibir del FMI, y el peso de los votos correspondidos en procedimientos internos de decisión.” (FMI 2004, pág. 16)

Se produce en consecuencia un sistema de *influencia asimétrica* donde los Estados fundadores de la organización establecen una hoja de ruta que condiciona las acciones del Fondo, en lo que supone un desconocimiento de las necesidades de seguridad económica, política, social y protectora de los países más necesitados. Con un director de nacionalidad europea, y 23 funcionarios (sobre un total de 54) estadounidenses versus apenas 10 de países denominados en vía de desarrollo, se evidencia una clara inclinación del Fondo hacia el neoliberalismo. (Pigrau 1995, pág. 148)

Como es sabido, los recursos para la asistencia monetaria del FMI dependen básicamente de las cuotas provenientes de los gobiernos miembros del Fondo,

determinadas en función de fórmulas que combinan diversos indicadores como la renta nacional de cada país, sus reservas de divisas y el volumen de su comercio exterior y que son revisadas periódicamente. En general, esto favorece un modelo de toma de decisión al interior de la organización en el que las cuotas definen el número de votos de los que dispone cada Estado en el marco de los diferentes procesos de negociación. Así, países como Estados Unidos, Reino Unido o Alemania, cuentan con un peso mucho mayor que Nigeria o México en el establecimiento de las prioridades políticas y económicas del FMI en el escenario internacional.⁴ (Pigrau 2005, pág. 147)

Para los críticos, el problema fundamental de ello es que el tipo de relacionamiento vertical que ofrece el Fondo en términos de relaciones Norte-Sur implica barreras estructurales al desarrollo de los países más pobres:

1. La opacidad institucional del FMI y del BM [Banco Mundial], y su gran autonomía frente a los países a los cuales debieran rendir cuentas como instituciones públicas internacionales, son factores que no permiten generar mecanismos internos efectivos para aprender de los errores. En consecuencia, los enfoques erróneos se han vuelto endémicos y se ha perdido el sentido de la realidad. Predominan los mecanismos autoritarios de toma de decisiones y se genera un enclaustramiento ideológico que hace a estas instituciones refractarias a la crítica; así, se considera de entrada que todo lo que ellas recomiendan es correcto, si algo va mal es culpa de los demás, especialmente de los países que se han flagelado con las políticas impuestas. (Stiglitz 2002, pág. 16)

La práctica del FMI en materia de condicionalidad ha sido recogida en una decisión de 1979 titulada *Utilización de los recursos generales del Fondo y acuerdos de confirmación*, en cuyo párrafo 4 se dice lo siguiente: “cuando ayude a los países miembros a elaborar sus programas de ajuste, el Fondo tendrá en cuenta debidamente sus objetivos sociales y políticos internos, sus prioridades económicas y la situación en la que se encuentran, incluidas las causas de sus dificultades de balanza de pagos”. (FMI 1979, pág.

2). Sin embargo, la interpretación dada a esta disposición ha sido que, en caso de conflicto entre los objetivos internos de un miembro y los objetivos del FMI, prevalecen éstos últimos. (Pigrau 1995, pág. 147)

⁴ Desde 1993, tras la novena revisión de cuotas y sobre 178 Estados miembros, los Estados Unidos cuentan con el 17,82% de los votos; los países del Grupo de los Diez, con un 52,13%, y los 24 miembros de la OCDE que lo son también del FMI, con el 60,2% de los votos. La novedad estriba en que los 25 nuevos miembros ex-socialistas más Rumania, que ya lo era, absorben además un 7,92% de los votos. Así, el peso relativo de los países en desarrollo, incluida China, que sólo posee un 2,29%, empeoró sustancialmente.

Si bien ha habido aumentos de cuotas para los países en desarrollo menos pobres, la pérdida del valor relativo de los votos básicos ha sido latente, lo que deteriora aún más el peso de los países con cuotas más bajas. Adicionalmente, se han creado nuevos órganos donde no hay voto ponderado, como el Comité Provisional y el Comité del Desarrollo, sin embargo, estos aún carecen de capacidad decisoria. Y más aún, ha aumentado la presencia de funcionarios nacionales de los países en desarrollo, pero aún está por debajo del insuficiente porcentaje de voto que poseen dichos países. (Ortiz 2002, pág. 208)

En palabras concretas, las cuotas se fijan para reflejar el tamaño relativo de un país en el marco de la economía mundial, y así, entre mayor sea su PIB y más diversificado sea su comercio exterior, mayor será su influencia dentro del FMI. A Estados Unidos, por ejemplo, le corresponde el mayor aporte al FMI con un 17,5% del total de las cuotas. Por el contrario, a Palau, la economía más pequeña del mundo, le corresponde apenas un 0,001%. Esta metodología hace una diferenciación tajante entre el mundo desarrollado (Europa, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda y Suráfrica) del resto de países “en desarrollo”. (FMI 2004, pág. 16)

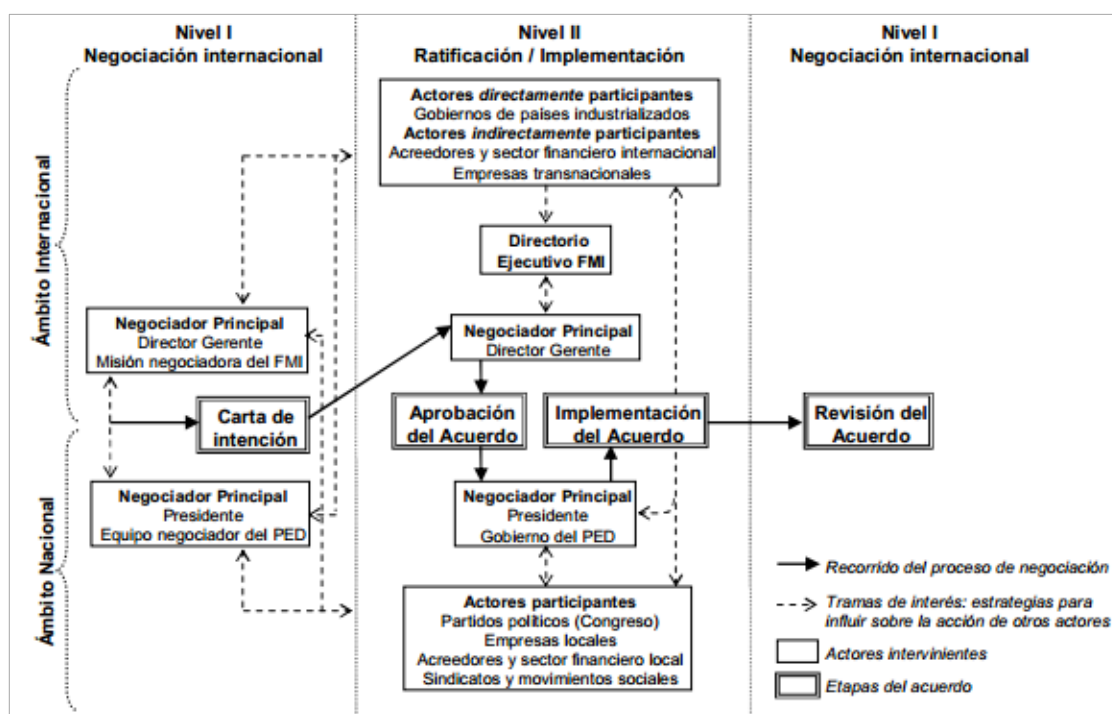
Este desbalance se evidencia claramente en las demás actividades del fondo, y en especial, en una de sus funciones más polémicas. Como prestamista de última instancia, el FMI acuerda tres tipos de desembolsos que varían según su contexto, duración, y alcance: primero, los denominados ‘stand-by loans’ (24 meses); segundo, los ‘Servicios de Estabilización’ (SE) (3 años); y tercero; los ‘Mecanismos de Ajuste Estructural’ (EFF, por sus siglas en inglés) (5 años). El factor común que agrupa a todos estos servicios financieros es su carácter condicional, del que depende el cumplimiento de una serie de “criterios de desempeño” o “salvaguardias”, cuantificados en variables como el crecimiento neto de las reservas internacionales, crédito doméstico, déficit presupuestario, liberalización comercial, entre otros. (Fischer 2014, pág. 25)

En el caso de la estabilización, el Estado beneficiario sufre de niveles elevados de inflación, problemas en su balanza de pagos, alto grado de endeudamiento externo, y un amplio déficit fiscal, que exige adelantar una política de austeridad fiscal que redistribuya los recursos disponibles. (Fischer 2014, pág. 24) Por el contrario, en el ajuste estructural el Estado sufre problemas crónicos en su balanza de pagos asociados a su modelo económico, por lo cual se exigen reformas orientadas hacia la apertura; liberalización comercial,

reestructuración del sistema bancario, reformas tributarias, recortes a los subsidios, y cambios en la estructura de gastos. (Fischer 2014, pág. 23)

Ahora bien, pese a la existencia de un proceso de negociación de doble nivel entre los gobiernos y la organización (ver tabla 3), son pocas las veces en las que los países pueden abstenerse en términos reales de aplicar las fórmulas de ajuste macroeconómico diseñadas por el Fondo y obtener el beneficio de un desembolso. (Savastano, 1999, pág. 79)

Tabla 3. Modelo de doble nivel de negociación entre el FMI y los Estados beneficiarios de los programas de estabilización/ajuste estructural.



(Neriña 2008, pág. 10)

*La sigla PED se refiere a ‘Países en Desarrollo’, los beneficiarios de los programas de ajuste estructural del FMI.

En el primer nivel intervienen varios actores por parte del FMI y los gobiernos: ante la solicitud del país beneficiario, el Fondo conforma un grupo misional de máximo diez técnicos que permanece hasta dos semanas en el país negociando junto a los técnicos locales. Una vez acordado un primer borrador de propuesta, el mismo es revisado por las autoridades máximas de cada parte (o negociadores principales), con el fin de elaborar una

Carta de Intención que consiste en un documento formal que se presenta al Directorio Ejecutivo del organismo para su aprobación. (Neriña 2008, pág. 9)

En el nivel II, la Carta de Intención se discute en el marco del Directorio Ejecutivo del FMI, y una vez ratificada por el Fondo, pasa por un proceso de trasposición interna en el país miembro, que depende del cumplimiento de las condiciones pactadas en el acuerdo y el mantenimiento al día de las obligaciones financieras con la Organización. Del ámbito local, se identifican como actores intervinientes a los partidos políticos (quienes hacen efectiva su capacidad de influir en el proceso en las votaciones en el Congreso), las empresas locales, los acreedores y bancos locales, sindicatos y movimientos sociales, entre otros. (Neriña 2008, pág. 11). Por su parte, estos actores se enfocan en ejercer presión sobre los gobiernos beneficiarios para garantizar condiciones mínimas de equidad que, consideran, debería tener el acuerdo. (Neriña 2008, pág. 10)

Las empresas y actores financieros internacionales pueden influir al FMI o al gobierno del PED comprometiendo inversiones o créditos como forma de manifestar su apoyo, o amenazando con retirarlas como manifestación de rechazo. Puede darse también el caso de una alianza entre actores participantes del ámbito internacional y local. Esto es altamente factible en el caso de países periféricos, donde la estructura productiva y financiera suele mostrar altos niveles de extranjerización. En este caso, ante la amenaza del gobierno del PED –por ejemplo- de implementar una política contraria a los intereses de industrias locales de capital extranjero, éstas pueden unirse a sus casas matrices para presionar conjuntamente en pos de su suspensión. (Neriña 2008, pág. 11).

Luego de aproximadamente tres meses, el organismo envía una nueva misión orientada a revisar minuciosamente el cumplimiento de las condicionalidades pautadas por el acuerdo, y recomendar al DE –en caso de ser necesario- el otorgamiento de *exenciones* (“waivers”) ante incumplimientos. “Esta instancia implica la reapertura de una nueva negociación entre el organismo y el país, y en términos analíticos, el cierre del nivel II de ratificación y la consecuente apertura de un nuevo nivel I de negociación internacional, que se abrirá para revisar el acuerdo vigente.” (Neriña 2008, pág. 10).

Es en este punto donde el Fondo reduce bastante la soberanía de los Estados para declinar ante las reformas impuestas por los planes de ajuste macroeconómico. Entre otras cosas, porque es aquí donde el Directorio Ejecutivo del Fondo realiza una revisión final y una renegociación de las condiciones pactadas a lo largo de las fases anteriores. Es decir que de no cumplirse con un porcentaje mayoritario de las directrices sugeridas, el Fondo finalmente no accedería a realizar los desembolsos. De alguna manera, los gobiernos se

muestran atados de manos desde el principio, en contextos de crisis que exigen un sacrificio político importante. (Neriña 2008, pág. 12)

2.2. LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA DEL FMI EN EL SUDESTE ASIÁTICO

Para críticos como Joseph Stiglitz, fenómenos como la globalización, el constante tránsito de bienes, personas y servicios, y la existencia de fronteras nacionales cada vez más porosas, han alimentado un agresivo modelo de gobernanza global en el que las Organizaciones Internacionales le han robado protagonismo a los Estados en el manejo de asuntos tradicionalmente asociados a la esfera interna de la política. (Jeanne, 2001, Pág. 418) En el caso del FMI en Asia, los denominados *programas de estabilización* fueron ampliamente cuestionados no sólo por minar la autonomía de los gobiernos para diseñar su política macroeconómica, sino también por su incapacidad para leer las necesidades internas de cada país beneficiario en lo que supuso un intento de Washington por homogeneizar la economía global bajo los principios del neoliberalismo. (Vreeland, 2004, pág. 12)

Aunque teóricamente el mero relacionamiento con el FMI no representa un problema en sí mismo para la soberanía⁵ nacional, en el caso del Sudeste Asiático las ‘salvaguardias’⁶ subyacentes a los planes de estabilización si se mostraron muy agresivas con respecto a la capacidad de autodeterminación política de Tailandia, Indonesia, y Malasia. Por su parte, los acuerdos ni siquiera fueron reconocidos como ‘Tratados Internacionales’, razón por la cual no expresaron nunca un diálogo interno con el poder legislativo que legitimara su adopción. (Nuñez, 1989, pág. 4) Por el contrario, se concentraron en acorralar a los gobiernos que, sin ninguna alternativa aparente para salvar sus economías, no tuvieron más remedio que aceptar la condicionalidad de los préstamos de

⁵ Según la Carta de las Naciones Unidas, se entiende al Estado como un pueblo asentado en un territorio específico, regulado por un orden político, absoluto, no subordinado. En ese sentido, la soberanía implica la capacidad de autodeterminación para definir normas propias de convivencia sociales. (Naciones Unidas, pág. 87, 1945)

⁶ Se les denomina “Salvaguardias especiales” a las condiciones previas requeridas por el FMI para la puesta en marcha de los planes de estabilización.

manera voluntaria. (Savastano, 1999, pág. 79) Así lo sugiere Stiglitz en su texto *La globalización y sus descontentos*:

IMF-style globalization undermines democracy and national sovereignty in a variety of ways. The IMF is a fundamentally opaque, undemocratic institution, uninterested in either expert or popular opinion from its client countries, ‘in the IMF style of operation, citizens were not only barred from discussions of agreements; they were not even told what the agreements were’. The IMF understands itself as ‘the font of wisdom’; its ‘approach to the developing world has had the feel of a colonial ruler’. IMF agreements restrict a client country’s policy choices quite explicitly, and these policies, especially capital market liberalization, constrain domestic policy-makers indirectly as well, forcing them to pursue a policy agenda that will keep hyper-mobile capital from fleeing. IMF policies make governments more accountable to the IMF and global capital markets, and less accountable to their citizens. (Stiglitz, 2002, pág. 51)

Naturalmente este desequilibrio dio vía libre para que el FMI confeccionara una receta de estabilización inconsecuente con la realidad económica de la región, replicando el mismo modelo *deflación-devaluación-desregulación*⁷ implementado en México durante el denominado ‘Efecto Tequila’ de 1982. (Bruna, pág. 172, 2007) Algo similar había ocurrido cinco años antes en África, cuando el Fondo dio curso a un fallido plan de estabilización similar al utilizado en Islandia, con el cual los recortes presupuestales del 15% sobre los subsidios agroindustriales, trajeron consigo incrementos cercanos al 40% en el precio de los alimentos y fuertes hambrunas en Senegal, Burkina Fasso, Costa de Marfil y Camerún. (Stone 2008, pág. 215) En el caso asiático, el FMI fue incapaz de reconocer la existencia de profundas y visibles diferencias con respecto a América Latina, pues mientras allí los gobiernos padecían constantes rezagos en materia de crecimiento, en Asia se configuró una crisis “de confianza” aunada a una política macroeconómica imprudente y poco previsiva, en países fuertes en lo financiero y con un nivel de endeudamiento saludable. (Paredes 1999, pág. 3)

2.2.1. Devaluación Competitiva. Todo comenzó con un agresivo plan de orientado a recobrar la competitividad de las exportaciones y a unificar la tasa de cambio. Aunque esta primera fase de estabilización lograra eliminar cualquier control monetario

⁷ Desde 1960 el FMI estableció una hoja de ruta a seguir para estabilizar las economías en crisis que solicitaran apoyo internacional. En general, se buscó dinamizar la balanza de pagos mediante una disminución del Gasto Público, y la maximización de ingresos por exportaciones y modificaciones en las tasas de interés: La devaluación, como medida para generar competitividad en las exportaciones, y la desregulación de los mercados de capital y financieros, como estrategia para dinamizar los sistemas bancarios y de inversión.

que contrajera los ingresos nacionales, el FMI nunca tuvo en cuenta los peligros que representaba el modelo de crecimiento “amiguista” que estaba teniendo lugar en la región. (Toussaint, 2004, pág. 448) Mientras que en México y Argentina la devaluación estuvo acompañada por un respaldo directo por parte del gobierno de los Estados Unidos, soportado en una concesión de extensas líneas de crédito bilateral inspiradas en los intereses regionales de Washington,⁸ en los casos de Tailandia, Malasia e Indonesia, el Fondo nunca se preocupó por proteger las economías locales mediante la búsqueda de consensos internacionales y sistemas de cooperación alterna. Por el contrario, dejó a la región aislada sin prever lo que ocurría en la primavera de 1997. (Paredes 1999, pág. 4)

El problema real llegó con la revaluación de los tipos de cambio por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Con las monedas locales ajustadas al precio del dólar, el temor latente de que los costos de las deudas privadas aumentaran desproporcionadamente hizo que los prestamistas en el exterior desconfiaran de seguir refinanciando préstamos de corto plazo en la región. Dado que el aumento en la movilidad de los capitales de corto plazo en un país requiere un refinanciamiento continuo de las obligaciones adquiridas a partir de préstamos de corto plazo en el exterior, y que esta capacidad depende a su vez de la habilidad de dichos gobiernos para mantener la confianza de los acreedores internacionales en relación a la estabilidad en los tipos de cambio, en el caso del Sueste asiático las bruscas revaluaciones en las monedas locales promovieron un sentimiento de desconfianza generalizada con respecto a la volatilidad del sistema bancario. (Del Villar, 1998, pág. 6)

Cuando durante marzo de 1997 corrió el rumor de que Finance One (uno de los principales conglomerados financieros de Tailandia) enfrentaba problemas de solvencia para responder a sus deudas internacionales, en cuestión de meses muchos prestamistas internacionales retiraron sus fondos de los bancos asiáticos. Poco después, luego de que se conociera que la gran mayoría de instituciones financieras nacionales enfrentaban una situación similar, el pánico consumiría la totalidad de reservas internacionales tailandesas destinadas a realizar los pagos de las deudas contraídas por los bancos comerciales. (Oatley 2012, pág. 137) En general, la confianza excesiva sobre el gobierno central en momentos

⁸ Según reconocidos economistas, la caída de México en 1995 habría sido muy perjudicial para Estados Unidos, principalmente, por su cercanía geográfica y el alto grado de interdependencia en sus relaciones económicas.

de crisis, permitió a los bancos tomar riesgos desproporcionados a la hora de contraer préstamos exteriores en lo que se conoce como “riesgo moral”. Con los gobiernos locales obligados a rescatar las economías de las eventuales quiebra, el sistema bancario terminó por colapsar en el momento en el que la refinanciación de las deudas se detuvo por parte de los acreedores. (Haggard 2000, pág. 285) Los acontecimientos que se sucedieron no fueron desconocidos:

Se derrumbaron los precios en dólares de los inmuebles en un 30%, y se paralizaron los mega-proyectos inmobiliarios financiados con el ahorro externo que por años se canalizó al sector en cuestión. Adicionalmente se produjo el deterioro de las carteras bancarias ante los préstamos incobrables, la cesación del crédito internacional para la región y una recesión de las economías reales.” Adicionalmente, la devaluación aceleró la inflación y redujo los salarios, provocando fenómenos inflacionarios e hiperinflacionarios que reprodujeron lo mismo que en América Latina se asoció con una “década perdida”. (Paredes 1999, pág. 3)

Debido a los altos niveles de interdependencia económica entre las economías de la región, prolongados principalmente por un importante grado de asociación comercial, la crisis no tardó en expandirse hacia todos los rincones del subcontinente. En casos como el de Filipinas, Taiwan, Singapur y Hong Kong, los masivos retiros de fondos trajeron consigo pérdidas en cerca de \$60 mil millones de dólares, y devaluaciones en las monedas locales de casi un 20%. En Indonesia, por ejemplo, la crisis financiera desembocó en una profunda inestabilidad política, alimentada por la pérdida de legitimidad del presidente Suharto. En particular, este país experimentó el mayor retroceso en sus índices de crecimiento económico con caídas en el PIB cercanas a un 13%, mientras que los índices de pobreza se dispararon desproporcionadamente hasta alcanzar un 20% de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza. (Haggard 2000, pág. 285)

Así mismo, en un contexto de desabastecimiento productivo y empobrecimiento rural a causa de prolongadas sequías, y la enorme reducción en los ingresos nacionales a causa de la caída en los precios del petróleo, se produjeron nuevas grietas sociales a partir del resurgimiento de antiguos conflictos étnicos. Por su parte, Malasia – país que se había ajustado al marco de regulación financiera internacional predominante después de los 80- experimentó una marcada reducción en el precio de sus productos de exportación, derivada de las continuas devaluaciones en las monedas nacionales en la región. Paralelamente, con la renuncia del presidente del Banco Central Ahmad Mohamed Don, y la destitución del

ministro de Finanzas Anwar Ibrahim, la crisis de legitimidad político-institucional no se hizo esperar. (Oatley 2012, pág. 140)

2.2.2 Incremento en las tasas de interés. Seguido a la devaluación, se implementó un plan de contracción monetaria orientado a disminuir los niveles de liquidez en la economía real, sanear el crédito interno, y atraer nuevos flujos de inversión extranjera directa de largo plazo. (Toussaint, 2004, pág. 449) Sin embargo, para Stiglitz estas acciones se dieron de manera indiscriminada y sobre precipitadamente: en Tailandia, por ejemplo, las tasas a corto plazo se incrementaron a 25%, mientras que en Corea aumentaron hasta un 35%. Por su parte, en Indonesia el banco central duplicó las tasas de interés hasta un 30% en menos de una semana, lo cual generó una fuerte apreciación de la rupia que llevaría al gobierno a incumplir los acuerdos pactados con el Fondo, en aras de proteger la competitividad de la nación.⁹ (Aglevli, 1999, pág. 402)

Estas subidas en los tipos de interés, soportadas en un paquete de constreñimientos fiscales orientados a reducir el déficit, sumados a un conjunto de reformas estructurales en el sector empresarial y bancario, se aplicaron paulatinamente durante una primera fase que duró hasta que se fue recuperando la estabilidad de las economías locales. El problema fue que se necesitó más tiempo de lo esperado inicialmente para restablecer la confianza, lo cual motivó a que las restricciones incrementaran la recesión y contrajeran ampliamente la actividad económica: 1) En este caso, el FMI ignoró completamente que el elevado nivel de producción empresarial en la región no dependía de una propensión al ahorro – como en África y Latinoamérica - sino de la capacidad de las compañías para acceder al crédito interno. (Wade, 1998, pág. 228)

Por su parte, las políticas de aumento en las tasas de interés y la subsecuente contracción en el crédito interno, comprometieron nocivamente la solvencia de empresas que solían operar de manera eficiente. (Wade, 1998, pág. 229) Así fue como se generó un proceso de deterioro similar al previsto en América Latina durante 1982. Para cumplir con sus créditos bancarios, los productores se vieron obligados a recortar personal masivamente y a vender sus activos más líquidos, contribuyendo a prolongar las tendencias recesivas¹⁰ que vivían las economías durante ese periodo de crisis, el aumento en las tasas de interés, y

⁹ La acción de los Bancos Centrales asociadas al aumento en las tasas de interés traen consigo una reducción del dinero en la economía. Por su parte, esto desencadena en una apreciación de los tipos de cambio.

¹⁰ Es decir, la tendencia a que la economía no crezca.

la contención del gasto público. En Indonesia, por ejemplo, cerca del 75% de todas las empresas comerciales registraron riesgo de bancarrota, y en Tailandia más del 60% de los créditos bancarios fueron impagados. (Wade, 1998, pág. 230) Según Stiglitz, para el Fondo fue más fácil destruir parte del sector productivo que crear nuevas empresas, y ni siquiera una reducción en los tipos de interés sirvió para hacer retroceder estas quiebras ocasionadas. “Por razones que deberían haber sido patentes, la subida de los tipos de interés no estabilizó las monedas y los países, así, fueron forzados a perder en muchos sentidos”. (Stiglitz, 2002, pág. 210)

Pero el problema no se detuvo allí. La excesiva regulación financiera del FMI – expresada en un cierre constante de entidades insolventes, recapitalización de entidades con asistencia gubernamental, y reestructuración de la deuda de las empresas –alimentó aún más el riesgo de pánico financiero entre empresarios y prestamistas internacionales que se había dado desde la devaluación. De acuerdo con Mantéy Guadalupe:

Si el FMI hubiera interpretado la crisis de Asia como un problema de liquidez, y no de solvencia, su comportamiento habría sido diferente: habría tenido que realizar la función del prestamista de última instancia en el mercado financiero internacional, y habría tenido que estimular a los bancos centrales de la zona afectada para que cumplieran con la misma tarea en sus respectivos ámbitos internos. Por el contrario, la fuerte elevación de las tasas de interés, las críticas del Fondo a la organización de los sistemas financieros locales, y los anuncios de liquidaciones y reestructuraciones de importantes intermediarios, tuvieron el efecto de acrecentar el pánico financiero. (Mantéy, 1999, pág. 73)

Sobre el resultado obtenido, debe reconocerse que las medidas no lograron restablecer la confianza en el corto plazo, ya que el flujo neto negativo de los capitales continuó y las monedas de los países afectados siguieron devaluándose. Según el FMI, esos resultados negativos se produjeron como consecuencia de la inestabilidad de las políticas económicas aplicadas, profundos desequilibrios entre las reservas y la deuda de corto plazo, e incertidumbre sobre los planes de financiamiento oficial (agravados por la inestabilidad política, especialmente en Indonesia). Esta situación de continua salida de capital y devaluación monetaria, profundizaron la recesión en los países en crisis, con la caída abrupta del consumo y la inversión doméstica, al igual que de las importaciones. (Wade, 1998, pág. 229) En definitiva, esta estrategia estaba diseñada para contextos de amplias presiones inflacionarias e insolvencia, que no correspondían con la realidad asiática de baja inflación y presupuestos públicos en equilibrio. (Stiglitz, 2002, pág. 133)

2.2.3. Liberalización del comercio. Por tercera vez el Fondo se arriesgó, y promovió paralelamente en la región una política de apertura orientada a reducir el papel del Estado en la provisión del empleo, y aprovechar las mejoras esperadas por parte del sector exportador perseguidas por las dos iniciativas anteriormente mencionadas. Especialmente en Tailandia e Indonesia, cerca del 80% de los productos fueron liberados de arancel, y las restricciones fitosanitarias al comercio de alimentos y productos perecederos fueron removidas abruptamente. La idea del Fondo era insertar nuevamente a las economías del Sudeste Asiático en las dinámicas del mercado internacional, para recobrar la confianza y la atención de los inversionistas. (Toussaint, 2004, pág. 451) Por supuesto que esta iniciativa no era del todo una novedad:

Desde México hasta Argentina se vivió la fiebre de la apertura. Salinas de Gortari en Mexico, Gaviria en Colombia, Fujimori en el Perú, Collor de Melo en el Brasil, Menem en la Argentina, y muchos otros mandatarios fueron contagiados sin remedio. Pinochet en Chile, influido por Chicago, ya había hecho su apertura desde los ochenta. Simultáneamente se impuso la ideología de la apertura en el mundo de los gobiernos y, con alguna resistencia, en la academia. Se activaron además mecanismos de censura: quien no se “montara” en ese tren era considerado un “dinosaurio” (Ortiz 2002, pág. 205)

Ahora bien, la balanza pareció algo desequilibrada en contra de estas economías. Por su parte, las naciones industrializadas – Estados Unidos, Europa, Canadá –, fervientes promotoras del discurso de apertura característico del FMI, decidieron no levantar sus barreras comerciales en medio de este contexto. Para Stiglitz las denominadas ‘buenas predicadoras pero pésimas practicantes’, asignaron más subsidios monetarios a la producción agrícola, protegieron sus industrias cuando lo consideraron necesario, y así ganaron por punta y punta (exportando más e importando menos). Eso sí, se dedicaron a promover una política agresiva en la región que no reconocería la existencia de una altísima interdependencia comercial entre estos países, y la cual desenfocharía en un masivo contagio que afectaría incluso a países lejanos como Rusia. (Toussaint, 2004, pág. 452)

Así las cosas, “las políticas contractivas de un país (altas tasas de interés, y recortes al gasto) no sólo deprimían las economías locales, sino que ejercían efectos adversos sobre sus vecinos”. (Stiglitz, 2002, pág. 142) A pesar de que el Fondo propusiera aumentar las exportaciones como medida para incrementar los ingresos nacionales, las condiciones recesivas generadas por la estabilización hicieron que los gobiernos adoptaran una postura bipolar: mientras se buscaban mayores oportunidades en los mercados

extranjeros, se restringió implícitamente el consumo interno de productos extranjeros para favorecer la demanda de productos nacionales. (Stiglitz, pág. 142, 2002) Cada país golpeado por la coyuntura desfavorable intentó animar su economía recortando las importaciones y desplazando así la demanda de los consumidores hacia sus propios productos. “El problema fue que a medida que cada país recortaba sus importaciones, lo que hacía era «exportar» la recesión económica a sus vecinos. De ahí la expresión ‘empobrecer al vecino’. (Stiglitz, pág. 143, 2002)

El caso de Japón fue quizás el más renombrado; con las exportaciones decreciendo, el socio más importante para los demás países del Sudeste Asiático comenzó a cerrar su economía mediante cuotas de importación y cientos de medidas fitosanitarias. Pronto la recesión se trasladaría a Taiwan e Indonesia, donde las industrias – principalmente la del arroz – comenzarían a verse fuertemente afectadas. Se desencadenó entonces un colapso en los precios de las mercancías que condujo al cierre de importantes empresas productoras nacionales. Lo mismo le ocurriría a las industrias del petróleo y las manufacturas, que se vieron obligadas a realizar extensas reestructuraciones laborales expresadas en despidos masivos y recortes salariales. (Stiglitz, 2002, pág. 144) Para los críticos, este ha sido quizás uno de los errores más costosos por parte del FMI, pues nunca reflejó preocupación alguna por el efecto *contagio* de sus políticas. En particular, la excesiva atención que se les dio por parte del Fondo a variables financieras, como el tipo de cambio, prácticamente dejó de lado al sector real de la economía.

En palabras de Stiglitz, “el Fondo perdió de vista su misión original”. (Stiglitz, 2002, pág. 144) Para él, gran parte del apego a estas teorías inadecuadas es ideológico y se fundamenta en una fe neoliberal (el “fundamentalismo de mercado”), es decir que los errores del FMI no sólo son errores, sino también políticas funcionales a intereses particulares que inciden fuertemente en la toma de decisiones de esta institución. Más aún, en sus textos explica que las instituciones financieras multilaterales “ya no responden como instituciones públicas a los intereses generales del mundo, sino que responden primordialmente a los intereses del mundo desarrollado –al cual le conviene ampliar sus mercados externos e invertir sin trabas a lo largo y ancho del planeta–, y en especial a los intereses de las instituciones financieras de estos países –que buscan mejores oportunidades

de colocar los excedentes de liquidez internacional en unos mercados financieros abiertos y flexibles”. (Ortíz 2002, pág. 205)

2.2.4. Austeridad presupuestal. Para el FMI resultó inexorable “aportar liquidez y financiar los gastos más imperiosos, mediante un recorte progresivo de cargas económicas innecesarias para las finanzas del Estado”. (Stiglitz, 2002, pág. 150) En el Sudeste Asiático, las reformas más importantes se concentraron en reducir gastos periódicos, sueldos del personal, gastos administrativos, y especialmente planes de subvención y fondos para la inversión pública. (FAO, 1999, pág. 14) El problema de esto es que la excesiva preocupación por las supuestas presiones inflacionarias provocadas por el aparato burocrático, condujo a los gobiernos a retroceder ostensiblemente en cuestiones esenciales como políticas para la seguridad alimentaria, la educación y la salud. (Stiglitz, 2002, pág. 121)

Desde una perspectiva política, quizás uno de los errores más penosos en los que incurrió el FMI en este caso, fue profundizar de movimientos de agitación social achacados al descontento generalizado despertado por el rol de dicha institución financiera a nivel regional. El Fondo había contribuido con unos 23.000 millones de dólares para sostener los tipos de cambio y apoyar a los acreedores, sin embargo, las modestas sumas orientadas a ayudar a los pobres jamás se hicieron visibles. En palabras concretas, en Asia “había miles y miles de millones para el bienestar corporativo, pero no los más modestos millones para el bienestar de los ciudadanos”. (Stiglitz, 2002, pág. 157)

En Indonesia, por ejemplo, los subsidios a la alimentación y el combustible para las poblaciones más vulnerables fueron abruptamente recortados, y ante el crecimiento de las revueltas, el propio FMI tuvo que retractar su posición reponiendo los subsidios alterados. (Stiglitz, 2002, pág. 157) El Fondo demostró una vez más sus falencias al implementar la misma receta en el resto de la región. Para 1998 el gobierno de Tailandia fue presionado para reducir sus programas de asistencia en salud, de un 4% a menos del 2% sobre el total del PIB. (Simmons, 2006, pág. 102) Para finales de ese mismo año, tan sólo el 15% de los nacimientos fueron atendidos por profesionales de la salud, mientras que la tasa de mortalidad infantil se incrementó en un 23%. (Simmons, 2006, pág. 103)

3. EL IMPACTO DE LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA DEL FMI EN EL DESARROLLO HUMANO DEL SUDESTE ASIÁTICO

El siguiente capítulo se concentrará en Analizar los efectos de la *estabilización económica* sobre el Desarrollo Humano de Tailandia, Indonesia y Malasia, entre 1998 y 2002. Para ello se propone una definición de desarrollo humano que viene del *Informe sobre Desarrollo Humano* de las Naciones Unidas de 1990, a partir del cual se adoptó una posición global para hacer seguimiento y evaluación de las tendencias de política pública en esta materia.

3.1. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO HUMANO?

Hasta la década de los ochentas la renta per cápita fue considerada como el principal y más importante indicador del nivel de desarrollo, siendo la medida del dinero el correlativo fundamental para evaluar el bienestar. En general, en sus inicios la economía del desarrollo se ocupó fundamentalmente del enriquecimiento material, es decir, del incremento en la producción de bienes y servicios, partiendo del supuesto utilitarista “de que un aumento del producto agregado (es decir, del producto interior bruto per cápita), reduciría la pobreza e incrementaría el bienestar general de la población”. (Griffin 2001, pág. 13) La producción generaba rentas, y mayores rentas generaban, a su vez, mayor utilidad o bienestar económico, por lo que en este orden de ideas, el crecimiento se consideraba no sólo como el medio para alcanzar el desarrollo, sino en el fin del desarrollo en sí mismo. (Griffin 2001, pág. 13)

Aunque siempre hubo disidentes, estos, más que cuestionar la prioridad del crecimiento como tal, se concentraron en matizar el discurso resaltando la importancia de la distribución de los beneficios generados por el crecimiento. Durante años la mayoría de los debates en torno a posibles estrategias alternativas de desarrollo no fueron más allá de discutir la mejor forma de acelerar el incremento de la producción de bienes y servicios. Sería hasta principios de los años noventa que los aportes de reconocidos estudiosos como Amartya Sen y Meghnad Desai condujeron a pensar en una nueva forma de entender el desarrollo, como desarrollo social o humano. (Griffin 2001, pág. 14) Con el hundimiento de los denominados planes de “estabilización” y “ajuste estructural” principalmente en

África y América Latina, y la subsecuente degradación en las condiciones de pobreza para los grupos más desfavorecidos, la UNICEF pronto reaccionaría contra la ortodoxia afirmando la necesidad de:

Diseñar programas de ajuste que protegieran a los pobres del grave deterioro de las rentas y preservara de los recortes del gasto público la salud básica, la alimentación, la protección de la infancia y los servicios educativos. Este enfoque, llamado “ajuste con rostro humano”, constituía un gran desafío frente a las corrientes dominantes e hizo más que cualquier publicación anterior por “situar primero a las personas”. (Griffin 2001, pág. 15)

En base a esta idea, se inició en 1990 la publicación de un *Informe sobre Desarrollo Humano* a partir del cual se adoptó una posición global para hacer seguimiento y evaluación de las tendencias en materia de desarrollo humano. El documento incluía mediciones y resultados con anexos estadísticos novedosos, y un análisis monográfico sobre algún tema de especial interés internacional, que hacía atractiva su publicación y que contribuía a institucionalizar la figura del desarrollo humano en el imaginario global. (Griffin 2001, pág. 20)

La primera edición del informe se dedicó a definir y a medir el desarrollo humano mediante el denominado Índice de Desarrollo Humano (IDH). Al año siguiente se introdujo una versión del IDH sensible al género y se incluyó una amplia gama de libertades humanas mediante el índice de Libertad Humana. Con la publicación del tercer informe (1992) el PNUD hablaría de las relaciones Norte-Sur para criticar fuertemente la escasa participación de los países denominados “subdesarrollados”, y la marginación de las necesidades más humanas en el proceso de gestión económica global. Así mismo, en 1994 el Informe integraría los temas de la agenda de la Cumbre Social de Copenhague, asociados principalmente a la reducción de la pobreza, la creación de empleo, y la integración social. Bajo este contexto, se creó entonces el concepto de *seguridad humana*, a partir del cual se propusieron diversos programas sociales orientados a garantizar la paz en el contexto de la Post-Guerra Fría. Finalmente, entre 1997 y 1999 se incluirían temas de Desarrollo Humano y Globalización, que destacaban el papel de las organizaciones internacionales y las transnacionales en el aseguramiento de las libertades esenciales humanas. (Griffin 2001, pág. 21)

En general, durante estos años se fue madurando un concepto de Desarrollo que comprendía la libertad humana como fin último. Un concepto en el que sólo la generación

de oportunidades sociales, políticas y económicas, garantizaría una verdadera libertad por parte de los individuos para llevar a cabo un proyecto de vida deseable y autónomo. (Sen, 1998, pág. 48) En palabras concretas, cuando se garantizan *capacidades* de acceso a la salud, la formación académica, o el trabajo, se otorga a los individuos la libertad de tomar decisiones racionales acordes con sus preferencias. Así, alguien puede tener la capacidad para obtener una alimentación adecuada y en cambio optar por hacer huelga de hambre, o poder para viajar y preferir quedarse en casa, en cualquier caso, cada decisión corresponderá a una ponderación personal y consciente entre dichas oportunidades disponibles y las necesidades propias. (Sen, 1998, pág. 49)

Para Sen existen varios tipos de libertad que pueden verse trastocados en el momento de limitar las capacidades (u oportunidades) de desarrollo humano. En general, estos planteamientos reconstruyen los cimientos de la economía moderna. En una visión integradora y convergente, el autor recalca la importancia de los mecanismos institucionales y la intervención del Estado para velar por las libertades de los individuos, para darles la posibilidad de escoger, de elegir lo que ellos tienen razones para valorar, lo que ellos quieren, y crean que es lo mejor para sí mismos.

- *Los servicios económicos*: relacionados con la oportunidad de consumir, producir o realizar intercambios. Los derechos económicos constituyen una amplia categoría de derechos garantizados por el Estado, de acuerdo con el pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. En particular, se encuentran el Derecho al trabajo, a la competencia, y el consumo. (Sen, 1998, pág. 51)

- *Las oportunidades sociales*: asociadas con la educación y sanidad que posee una sociedad. Por su parte, integra garantías de transparencia y publicidad para divulgar la información y obtener claridad de sí misma. Adicionalmente, estas libertades resultan útiles para prevenir la corrupción, la irresponsabilidad financiera y los contratos ventajosos. (Sen, 1998, pág. 55)

- *La seguridad protectora*: Proporciona una red de protección social que impide que la población afectada sucumba ante la miseria. El derecho al trabajo se encuentra establecido como un Derecho fundamental humano que garantiza a todos los individuos derechos al trabajo, a su libre elección en condiciones igualitarias y equitativas

garantizando la no discriminación, la igualdad salarial, la remuneración digna, la protección social y el derecho de asociación sindical. (Sen, 1998, pág. 56)

- *Las libertades políticas*: se asocian a la facultad de los ciudadanos para desenvolverse y participar de manera integral en la formación de su gobierno, en su funcionamiento y en la toma de decisiones de índole pública. Los derechos que surgen de las libertades políticas se relacionan con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, e incluyen la libertad de expresión, el derecho al sufragio, libertad de pensamiento, prensa e imprenta, derecho de petición, derecho de reunión y manifestación, derecho de asociación, derecho a la justicia, a un juicio justo, al habeas corpus, entre otros. (Sen, 1998, pág. 54)

3.2. PRINCIPALES EFECTOS DE CORTO PLAZO DEL MODELO DE ESTABILIZACIÓN ADELANTADO POR EL FMI EN TAILANDIA, INDONESIA Y MALASIA

Las críticas al FMI “por su falta de adecuación a los problemas mundiales y especialmente al subdesarrollo, han desembocado en plegarias generales orientadas hacia la creación de una nueva institución encargada de restablecer la confianza en el capitalismo mundial.”¹¹

(Bruna, 1998, pág. 171) Así lo reconocería Fernando Bruna en su texto *La Encrucijada del Desarrollo Humano*:

Las atribuciones del FMI son insuficientes para garantizar la estabilidad financiera que requiere el desarrollo mundial, lo que ya recomienda su reforma. En el plano de los países menos industrializados, el papel que desempeña parece que contribuye a la desigualdad mundial, y sus políticas de ajustes basadas en las tres Ds (Deflación, Devaluación, Desregulación) han tenido un impacto regresivo en los países forzados a emprenderlas. (Bruna, 1998, pág. 172)

El FMI no es una agencia intergubernamental orientada al desarrollo, sino que se inspira en la necesidad de restablecer el equilibrio macroeconómico de los países. Ninguno de los informes de evaluación presentados en cada país por esta institución incluye un estudio responsable de las variables de tipo social que afectan la economía. Tan es así, que

¹¹ En el marco de las conferencias de revisión de Bretton Woods, Keynes y otros académicos disímiles se opusieron al rol del FMI mediante la propuesta de creación de un Banco Central Mundial, que controlara los movimientos internacionales de capital. Por su parte, lejos de imponer condicionalidad a los gobiernos, este nuevo organismo se limitaría a fungir como prestamista de última instancia en momentos de recesión.

ni siquiera cuestiones como la “demografía”, esencial para comprender la asignación de PIB por habitante al momento de proveer políticas orientadas al desarrollo social, son tenidas en cuenta dentro de los estudios de factibilidad de la Estabilización macroeconómica. (Bruna, 1998, pág. 173) Lo anterior es problemático, pues “mientras que en la esfera del Estado-nación coexisten Bancos Centrales a la par de políticas sociales, en el caso del FMI, los países menos industrializados se han visto obligados a tomar medidas perjudiciales para su desarrollo”. (Bruna, 1998, pág. 174)

En el caso del Sudeste Asiático, la estabilización macroeconómica supuso un deterioro en las infraestructuras sanitarias, alimentarias, políticas y sociales de la región, que conllevó a una restricción de “las posibilidades de desarrollo futuro (reducción de la inversión educativa, alimentaria, y en salud) y la disminución directa de las capacidades de grandes sectores de la población, particularmente de los más vulnerables (mujeres, grupos indígenas, población rural, suburbios urbanos), por lo que el concepto de desarrollo participativo u otras consideraciones de desarrollo humano carecieron del sentido para el Fondo Monetario Internacional”¹². (Bruna, 1998, pág. 175) En particular, estos países mantuvieron niveles de pobreza y ‘subdesarrollo’ relativamente elevados, muy a pesar del crecimiento económico que experimentaron durante la primera mitad de los años noventa. (Bruna, 1998, pág. 176) Por su parte Tailandia e Indonesia llevaron la peor parte, mientras que Malasia – que mantuvo una cierta reticencia a la aplicación estricta de los planes de estabilización del FMI – logró mantener apenas a flote un modelo de desarrollo considerado ejemplar para un contexto regional tan apremiante para los gobiernos.

3.2.1. Degradación en las condiciones generales de pobreza: impacto sobre la seguridad económica y protectora. En materia de *desempleo* la situación se tornó crítica pasados los primeros doce primeros meses de comenzada la crisis, luego de que durante más de veinte años, Tailandia, Malasia e Indonesia gozaran del pleno empleo de sus recursos. En 1996, por ejemplo, apenas un año antes de la crisis, las tasas de desempleo en estos países oscilaban entre 1,5% y el 2,8% por ciento, y respondían a un contexto de crecimiento del PIB regional derivado de un progresivo aumento en las exportaciones que requerían una intensidad de mano de obra considerable. Por su parte, el principal motor de este crecimiento fueron los sectores de las manufacturas, la construcción y otras actividades

¹² En ocasiones los académicos denominaron la crisis financiera del Sudeste Asiático como “la crisis del FMI”.

de servicios, las cuales permitieron a campesinos, peones agrícolas, y trabajadores del sector no estructurado, pasar a ocupar empleos más productivos y mejor pagados. (Lee 2000, pág. 39)

Sin embargo, con el desplome en los mercados financieros promovido por la devaluación, la empresas industriales con vocación exportadora que atrajeron el mayor flujo de trabajadores rurales, registrando promedios de crecimiento anual en los salarios reales hasta del 6%, fueron las primeras en caer y las cifras de despidos masivos se dispararon. (Lee 2000, pág. 40) Así lo demuestra la tabla 4, donde se exponen los principales correlativos en materia de desempleo registrados para entonces en Indonesia, Tailandia y Malasia (ver tabla 4)

Tabla 4. Indicadores de desempleo en Indonesia, Tailandia y Malasia durante la crisis financiera de 1998.

País/zona	Antes de la crisis		Ultimos datos disponibles			Estimaciones y previsiones para finales de 1998			
	Desempleo	Tasa de desempleo	Número de desempleados	Aumento absoluto	Tasa de desempleo	Número de desempleados	Aumento en cifras absolutas desde que empezó la crisis	Tasa de desempleo	Empleos suprimidos/pérdidas de empleo
	(miles)	(porcentajes)	(miles)	(miles)	(porcentajes)	(miles)	(miles)	(porcentajes)	(miles)
Indonesia	4.300 (agosto de 1997)	4,9	n.d.	n.d.	n.d.	9.300 a 13.700	5.000 a 9.400	7,2 a 14,8	3.800 a 5.400
Tailandia	698 (febrero de 1997)	2,2	1.613 (mayo de 1998)	915	5,0	1.987	1.289	6,0	n.d.
República de Corea	451 (octubre de 1997)	2,3	1.651 (julio de 1998)	1.200	8,6	n.d.	n.d.	n.d.	1.525 (en julio de 1998)
Malasia	224 (a finales de 1997)	2,6	n.d.	n.d.	n.d.	405	181	5,2	61 (de enero a septiembre de 1998) [acumulativo]
Hong Kong (China)	77	2,4	149	72	4,5	152	75	4,6	n.d.

n.d. = no disponible.

Fuentes: OIT/PNUD: *Employment challenges of the Indonesian economic crisis* (Yakarta, junio de 1998); Warburg Dillon Read: *Asian Adviser* (Hong Kong, China), agosto de 1998; República de Corea, National Statistics Office, disponible en Internet: <http://www.nso.go.kr/report/data/ssc9807.htm>; Tailandia, National Statistical Office: Labour Force Surveys.

(Lee, Eddy 2000, pág. 40)

De la información recolectada se destaca el marcado aumento del desempleo declarado, habiéndose duplicado en el caso de Indonesia y triplicado en el caso de Tailandia. Para finales de 1998, cerca de 5.400 empleos fueron suprimidos en Indonesia tanto por recomendación del FMI para desactivar entidades insolventes, como por los niveles de endeudamiento extremo implícitos a la crisis. Por su parte, esta situación afectó en mayor medida a las mujeres, los jóvenes y los trabajadores sin calificación:

En términos generales el empleo de las mujeres se redujo en el 7,1% entre abril de 1997 y abril de 1998, en comparación con el 3,8% respecto de los hombres. En Tailandia, por ejemplo, el número de desempleados de 15 a 29 años de edad se dobló en 1997-1998, de 300 mil a 600 mil, y se triplicó respecto de los trabajadores sin calificación, aumentando del 1,7% al 5,4%. Mientras tanto, en Tailandia y Malasia, los trabajadores migratorios también fueron duramente afectados. Sin documentación válida, muchos fueron devueltos a sus países de origen. (PNUD 1999, pág. 40)

El problema fundamental, es que aquí – al igual que en otros países del Sudeste Asiático – los gobiernos no decretaron nunca una política de ayuda al desempleado sólida, y los masivos recortes de personal provocaron que quienes tenían salarios e ingresos no muy superiores al límite de la pobreza cayeran rápidamente en ella. En la tabla 4 se exponen, grosso modo, algunas estimaciones del incremento en la situación de pobreza¹³ de Indonesia y Tailandia para finales de 1998. Según estimaciones de la UNCTAD, se calcula que en 1998 la proporción de la población de Indonesia que vivía con ingresos por debajo de la línea oficial de la pobreza era 50 por ciento mayor que la de 1996, y de forma similar, en Tailandia y Malasia la pobreza absoluta aumentó un tercio. (Ver tabla 5) En el primer caso, por ejemplo, cerca del 20% de la población total cayó en situación de pobreza luego de la crisis, mientras que para Tailandia y Malasia la cifra alcanzó un 12% del total. (Lee 2000, pág. 50)

Tabla 5. Incremento en los índices de pobreza debido al desempleo y la inflación

País	Aumento del número de pobres		Debido al desempleo		Debido a la inflación	
	En millones de personas	En porcentaje de la población	En millones de personas	En porcentaje del aumento de la pobreza	En millones de personas	En porcentaje del aumento de la pobreza
República de Corea	5,5	12	4,7	85,5	0,8	14,5
Indonesia	39,9	20	12,3	30,8	27,6	69,2
Tailandia	6,7	12	5,4	80,6	1,3	19,4

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI): *Perspectivas de la Economía Mundial*, octubre de 1998.

(Lee, Eddy 2000, pág. 50)

¹³ Desde la perspectiva del ingreso, según el PNUD, pobreza es la situación en la que una persona recibe un salario diario de un dólar americano.

De otra parte, recomendaciones del FMI orientadas a desmontar progresivamente los subsidios al agro desencadenaron presiones inflacionarias que alcanzaron casi un 60%, y terminaron por quebrar gran parte del sector en la región. Esto generó un incremento escandaloso en los precios de los alimentos principalmente en Tailandia, mientras que un año y medio antes el salario mínimo alcanzaba en para comprar un promedio de 6,5 kilos de arroz, a finales de 1998 alcanzaba apenas para comprar 2,5 kilos. Por su parte, las empresas que exportaban – que no se habían declarado ya en bancarrota con la fuga de capitales – tuvieron que suspender su internacionalización ante la incapacidad de enfrentarse a competidores europeos y chinos subsidiados por sus gobiernos, mientras que las empresas de orientación nacional – sostenidas por el consumo interno de los últimos 40 años – se enfrentaron a una sobreoferta ocasionada por el descenso en la demanda de sus productos. (Lee 2000, pág. 50)

Bajo este contexto, la región pronto experimentaría una profunda crisis alimentaria que agitó el malestar social en estos países. Por su parte, el hambre y desnutrición provocarían fuertes traumatismos de largo plazo al comprometer la integridad mental y física de la población más joven, especialmente de los niños. Así lo relata Marcela Reyes, investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM):

La presión que sienten los pobres por economizar lo poco que tienen los ha llevado a cambiar sus vidas. En los barrios más pobres de Indonesia, por ejemplo, la población reporta que ha dejado de consumir tres comidas diarias, Esto se refleja entre los grupos más vulnerables, como son mujeres y niños que sufren de desnutrición. En el caso de las ciudades de Maluku y Sulawesi del sur, los directores de las escuelas detectan que los padres tienen dificultad para pagar las becas de sus hijos; y los maestros reportan que los niños están comiendo menos, inclusive, ya no consumen productos de vendedores establecidos afuera de las escuelas. Esto afecta la capacidad de concentración de los niños. (Reyes 1999, pág. 50)

Con la situación en un punto crítico, el 20 de mayo de 1998 centenares de ciudadanos desempleados y hambrientos en Indonesia salieron a las calles a manifestarse, exigiendo la dimisión del presidente Suharto acusándolo por el gran número de muertes por desnutrición. Algo similar ocurrió en Tailandia y Malasia, donde los partidos políticos comenzaron a desmontar sus alianzas con el gobierno, y los líderes con tendencias más sociales comenzaron a tomar fuerza electoral. (Reyes 1999, pág. 28)

3.2.2. Degradación en las condiciones generales de la seguridad protectora: impacto en los sistemas de asistencia al desempleo y pensiones. Con los masivos despidos laborales, y los subsecuentes recortes a los planes de asistencia gubernamental, la ayuda que recibieron los centenares de ciudadanos regionales fue muy poca. En general, las demandas del FMI terminaron por constreñir los recursos disponibles para la seguridad social en estos países – principalmente en los casos de Indonesia y Tailandia-, con el fin de orientarlos al pago de las deudas internacionales y la estabilización económica. (Reyes 1999, pág. 50)

En el caso de Indonesia, una vez iniciada la crisis, el gobierno dispuso un extenso plan para crear nuevos empleos para los más afectados. A través del Ministerio de Trabajos Públicos, se llevaron a cabo proyectos de mano de obra intensiva, y otros subsidios de mantenimiento para asegurar accesos a la educación básica y los servicios de salud.¹⁴ Sin embargo, pronto los recortes del 30% sobre el sistema de seguridad obligarían al gobierno a desmontar parte del plan para afrontar la crisis. (Ver tabla 6) Así, la estrategia que desde 1995 se había iniciado para subsidiar el paro de más de 900.000 desempleados, apenas lograría unos 18.000 beneficiados antes de ser casi anulado. (Lee 2000, pág. 54)

Tabla 6. Situación de seguridad social después de la crisis de 1998 en el Sudeste Asiático

Pais/zona	Seguro de desempleo	Indemnización por despido (meses de salario)	Cobertura de la seguridad social = trabajadores con empleo (porcentajes)
República de Corea	×	n.d.	38
Indonesia	○	4	12
Tailandia	○	6	16
Malasia	○	n.d.	48
Filipinas	○	3	24
Hong Kong (China)	○	2	n.d.
Singapur	○	0	80

× = sí. ○ = no. n.d. = no disponible.

(Lee, Eddy 2000, pág. 54)

¹⁴ A finales de 1998 el gobierno Indonesio trató de fortalecer los planes SME (Small and Medium Enterprise) para garantizar mayor acceso a créditos, Padat Karya (Labor-intensive employment) para incrementar las obras sociales y emplear trabajadores poco calificados, y KIP (Kampung Improvement Program) para incentivar las labores de infraestructura.

De acuerdo con el investigador Eddy Lee (2000), en Indonesia y Tailandia apenas el 4 por ciento de los desempleados podía esperar conseguir un trabajo en 1998 mediante el sistema de seguridad social. Un porcentaje muy bajo si se le compara con República de Corea, donde cerca del 30 por ciento de los desempleados contaba con algún tipo de asistencia para la reubicación laboral. Lo que más sorprende es que – antes de la crisis – los trabajadores en ambos países contribuían efectivamente a sus respectivos regímenes nacionales de prestaciones entre el 0,3 y 0,4 de la nómina salarial, lo cual habría sido suficiente para proporcionar 12 meses de prestaciones a todos los asegurados que perdieran su trabajo durante el periodo comprendido entre los años 1991 y 2000 (Ver tabla 7). De cualquier manera, el FMI terminaría con estos beneficios para direccionar los recursos hacia necesidades aparentemente más prioritarias. (Lee 2000, pág. 56)

Tabla 7. Tailandia, Indonesia y República de Corea: estimaciones de la tasa de contribución anual necesaria para financiar el seguro de desempleo, años 1999 – 2000.

Pais	1991-2000 (porcentaje)
República de Corea	0,25
Indonesia	0,44
Tailandia	0,31

(Lee, Eddy 2000, pág. 56)

En materia de pensiones, la situación fue mucho más allá. Principalmente en Indonesia existían planes de ahorro obligatorio que involucraba las aportaciones tanto del trabajador como del empleador, y los cuales se desembolsaban en un único pago en la jubilación o pre-jubilación. Adicionalmente, el sistema contaba también un componente de prestación definida, en su mayor parte sin fondeo, que en principio se aplica a todos los trabajadores, y que finalmente terminaría consolidándose mediante planes de aportación voluntaria, y planes de prestación o contribución definida. Con la intervención del Fondo, y la privatización de los fondos pensionales para garantizar la solvencia del Estado, unos 5.000 trabajadores indonesios sufrieron congelaciones salariales del 25% que involucraron una reducción en sus beneficios pensionales (incrementos en la edad de jubilación, reducción en los desembolsos, entre otros). Pronto estos fondos iniciarían un curso

descendente hacia la quiebra, pues la falta de recursos disponibles para responder con las obligaciones pensionales de afiliados, que durante años estuvieron ligados al sistema estatal de jubilación, hizo que la gran mayoría de estos beneficiarios provenientes del sistema público quedaran completamente desamparados.

3.2.3. Degradación en las condiciones generales en la seguridad social: impacto en los sistemas de salud y educación. Antes de la crisis los niveles de educación básica y de servicios de salud en la región se habían ampliado bastante, pues la provisión de estas capacidades se había constituido en uno de los *key drivers* para la política económica de los gobiernos locales. Primero fue la educación primaria, después la secundaria, y por último, la media superior. En general, esto facilitó la movilidad laboral que hubo del campo a las ciudades, pues los jóvenes graduados comenzaron a ocupar puestos en la industria, mientras que los de mayor edad se movieron del sector agrícola hacia los servicios. En todos estos casos los gobiernos complementaron dichos objetivos educativos, con la ampliación de los servicios de salud, incluyendo los de inmunización y cuidados curativos básicos. (Reyes 1999, pág. 32)

En este contexto, asombran las recomendaciones del Fondo en relación a la necesidad de restringir el gasto público, pues producto de ello fueron socavados los principales objetivos sociales de los gobiernos en lo que se refiere a la educación y la salud. En general, cada vez menos niños pudieron ir a la escuela para dedicarse a trabajar en cualquier cosa, mientras que se incrementó la vulnerabilidad frente a enfermedades como consecuencia de las privaciones materiales, y el descenso en la capacidad de acceso a servicios de salud y asistencia social básica. (Lee 2000, pág. 51) A principios de 1999 la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano afirmó: “a día de hoy, el Sudeste Asiático presenta un sistema débil; con desigualdad social; carente de mecanismos adecuados de protección social, instituciones de servicios públicos, en gran parte corruptas, vinculadas a una estructura social autoritaria”. (Reyes 1999, pág. 53) De acuerdo con investigaciones de la UNAM:

Si bien el FMI mantuvo algunos programas sociales de salud, sus beneficios excluyeron ciertos tipos de padecimientos dejando de lado el costo de la transportación de pacientes o adquisición de medicamentos. En algunos casos, el seguro médico proporcionó beneficios solamente a trabajadores pero no a sus esposas e hijos. Y adicionalmente, con los masivos despidos, los trabajadores

terminaron perdiendo sus seguros de asistencia social, viéndose privados de una protección común en caso de enfermedad. (Reyes 1999, pág. 55)

El caso de Tailandia es, sin lugar a dudas, el más representativo de todos. Durante años la lucha contra el VIH había constituido uno de los pilares fundamentales de la inversión social en salud, luego de que el país se convirtiera en el epicentro de una epidemia extendida por toda la región. En 1990 registró aproximadamente 100.000 nuevos casos de VIH; tres años después, la cifra se había disparado hasta más de un millón de casos. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, cerca del 97 por ciento los casos tenían su origen en la transmisión por parte de las trabajadoras sexuales, un tercio de las cuales era seropositivo en 1994. Para hacer frente a la situación, el gobierno llevó a cabo un costoso plan orientado a formalizar el trabajo sexual y a distribuir preservativos en los burdeles, a través del slogan “sin condón, no hay sexo”. Adicionalmente, cada hora las emisoras de radio y televisión de todo el país emitieron mensajes – pagos por el gobierno, por supuesto – para la prevención del VIH, lo cual significó una inversión de más de 88 millones de dólares en 1996. (Stuckler 2013, pág. 72)

Los resultados fueron muy buenos. En el plazo de menos de dos meses, el programa "uso del condón al 100%" redujo el número de nuevas infecciones por VIH entre las trabajadoras del sexo de la provincia de Ratchaburi de un 13% a menos de 1%. Pero entonces llegaron las políticas de austeridad del FMI, y la situación cambió. Para cumplir los objetivos subyacentes al plan de rescate, el gobierno tailandés recortó fuertemente la financiación de la distribución de preservativos y las medidas asociadas con la campaña “sin condón, no hay sexo”. En total, el presupuesto para el fomento de la salud en el país se recortó en un 54%. Las autoridades intentaron mantener la financiación para el tratamiento y la prevención del VIH, pero en 1998 también lo redujeron en un 33 por ciento, según lo solicitado por el FMI. En 2000, la financiación total destinada a prevenir el VIH ascendía apenas a una cuarta parte de su cuantía antes de la crisis. (Stuckler 2013, pág. 74)

Los progresos de Tailandia en materia de prevención de enfermedades infecciosas como el VIH quedaron prácticamente anulados. Entre la década de 1950 y 1996, las muertes por enfermedades infecciosas habían ido disminuyendo a un ritmo anual de 3.2 fallecidos por cada 100.000 habitantes. Ese progreso empezó a invertirse en 1998, cuando las tasas de mortalidad por enfermedades infecciosas empezaron a crecer a un ritmo anual de 7.6 fallecidos por cada 100.000 habitantes.

La causa principal del aumento de la mortalidad fue el VIH sin tratamiento y sus complicaciones, la neumonía y la tuberculosis. (Stuckler 2013, pág. 74)

Para David Stuckler, autor de *Por qué la austeridad mata: el coste humano de las políticas de recorte presupuestal del FMI*, la explicación de esto se reduce a una lectura incorrecta por parte del FMI con respecto a la necesidad de recortar el gasto. Por su parte, los economistas del Fondo habían supuesto, sin comprobarlo mediante datos fehacientes, que el multiplicador fiscal debería tener un valor igual para todos los países. En ese sentido, dado que el gasto público reducía el tamaño de la economía, reducir el presupuesto estimularía el crecimiento. Sin embargo, para realizar esta estimación, el FMI nunca tuvo en cuenta datos verdaderamente comprobables que dieran cuenta de ello, sino que por el contrario, había dado por descontado que todas las formas de gasto público eran iguales, por ejemplo, que gastar en enseñanza primaria tendría el mismo impacto económico que gastar en fuerzas armadas. (Stuckler 2013, pág. 48)

De esta manera es imposible saber qué recortes serán los más perjudiciales y cuales harán el mínimo daño a la economía y maximizarán las perspectivas de recuperación. Por ello, en su investigación Stuckler recopiló datos procedentes de 25 países europeos, Estados Unidos y Japón, llegando a la conclusión de que el valor del multiplicador que el FMI había asumido para salud y educación en Indonesia, Tailandia y Malasia, fue demasiado alto. El verdadero multiplicador debería oscilar entre el 2,7 y 3 para garantizar un efecto contractivo sobre la economía, y no un efecto devastador sobre los sistemas sociales y productivos de los países. El FMI no sólo minimizaba los efectos económicos de la austeridad, sino que pasaba por alto el daño que provocaban estos recortes a la sociedad. (Stuckler 2013, pág. 49)

La sanidad y la educación tenían los multiplicadores fiscales más altos, habitualmente mayores que 3. Por el contrario, los multiplicadores del gasto en defensa eran sensiblemente menores que 1, igual que los paquetes de rescate a los bancos. Lo cierto es que gran parte de ese dinero salió de la economía y fue a parar a manos de contratistas extranjeros, o sirvió para pagar costes no recuperables, como el combustible de los aviones de rescate. Y los rescates a los banqueros tampoco estimularon la economía, pues los fondos terminaron ocultos en cuentas corrientes de paraísos fiscales y nunca se reinvirtieron en la creación de puestos de trabajo o mejoras tecnológicas. (Stuckler 2013, pág. 50)

A corto plazo, estos eran los sectores que mejor habrían podido absorber la financiación del Fondo para convertirla en trabajo productivo para los docentes, el personal

de enfermería y las empresas de tecnología. A largo plazo, la inversión en servicios de educación y sanidad habrían significado mayor población activa mejor formada y más sana. (Stuckler 2013, pág. 50)

3.3. PRINCIPALES EFECTOS DE LARGO PLAZO DEL MODELO DE ESTABILIZACIÓN ADELANTADO POR EL FMI EN TAILANDIA, INDONESIA Y MALASIA

3.3.1. La revisión de los objetivos de los programas de estabilización por parte del FMI. El propio Fondo Monetario Internacional reconoció en su reporte *Recuperación tras la crisis asiática y papel del FMI (2000)* que en el corto plazo, “los programas de ajuste no lograron restablecer la confianza en la medida prevista en los tres países, pues persistió la salida de capital y la moneda siguió depreciándose”. (FMI 2000, pág. 1) Según este documento el Fondo aceptó haber fallado en prever las causas de la crisis, además de incurrir en lo que llamaron ‘vacilaciones’ en el diseño de medidas arriesgadas de política monetaria, que sumadas a un manejo altamente restrictivo en la política fiscal, dificultaron el cumplimiento de los objetivos pactados inicialmente por los acuerdos. (FMI 2000, pág. 1)

Según voceros del Fondo, esto motivó al FMI a “plantearse nuevos cuestionamientos referentes al ritmo y a la secuencia de las medidas de liberalización de la cuenta de capital, y en especial, puso de manifiesto los riesgos que entraña liberalizar la cuenta de capital sin antes verificar la solidez del sistema financiero interno”. (FMI 2000, pág. 1) En este contexto, a mediados de 1998 el FMI decidió modificar el alcance de estas reformas otorgando un margen de maniobra mayor a los gobiernos locales.

Por su parte, las autoridades en Tailandia e Indonesia (y Malasia previamente) iniciaron una devaluación progresiva de su moneda frente al dólar con el fin de incentivar las exportaciones, además de participar en la creación de la iniciativa Chiang Mai como parte de un acuerdo internacional entre los países de la ASEAN para fortalecerse financieramente ante la posibilidad de futuras crisis. De esta manera, se permitieron incrementar ostensiblemente sus reservas internacionales a través del ahorro de bonos de deuda provenientes de Estados Unidos. Todo esto ocurría mientras el FMI revisaba los

objetivos de política monetaria y fiscal consignados en los acuerdos iniciales de estabilización. (Oatley 2006, pág. 338)

En temas monetarios, el Fondo vio la necesidad de involucrar la participación del sector privado en forma concertada, para poner fin a la salida de capital y restablecer la confianza en el sistema financiero que los acuerdos iniciales generaron. En Tailandia e Indonesia por ejemplo, las autoridades llegaron rápidamente a un acuerdo con los bancos extranjeros para mantener las líneas de crédito con sus filiales tailandesas renegociando el pago de las deudas contraídas con los acreedores, mientras que en Malasia el gobierno (por decisión propia) había emprendido un programa para equilibrar la moneda nacional mediante controles selectivos de capital, evitando la llegada de inversionistas golondrina. (Mahani 2005, 35)

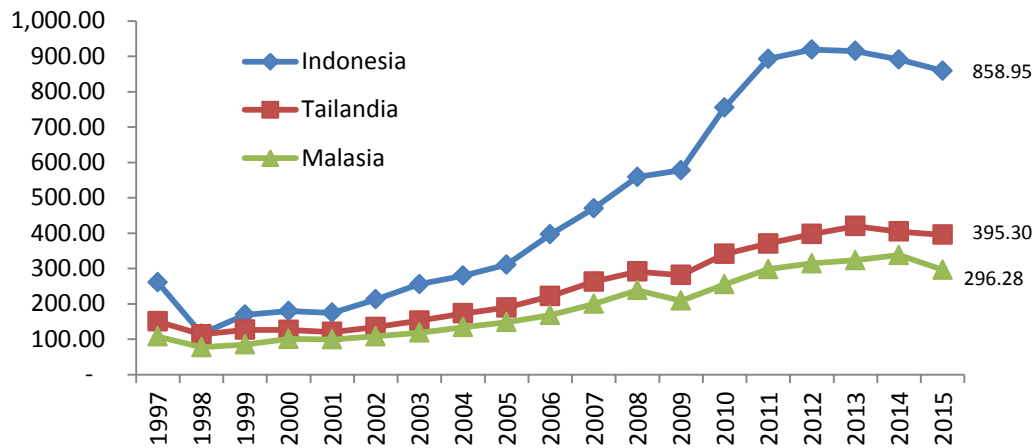
En cuanto a los asuntos fiscales, el Fondo decidió flexibilizar los reajustes en Tailandia e Indonesia¹⁵ mientras que en Malasia el gobierno aplicaba por su cuenta un modelo de incremento en el gasto¹⁶ y el crédito privado. (Mahani 2005, 52) Se retomaron gran parte de los programas de protección social que habían sido abandonados por recomendación del Fondo, además de fortalecer la demanda privada mediante subvenciones a la agricultura que terminaron reduciendo las brechas de pobreza e incrementando la renta per cápita en el campo. (FMI 2000, pág. 1)

3.3.2. La recuperación macroeconómica del Sudeste Asiático y las mejoras en los indicadores de Desarrollo Humano. Los signos de recuperación macroeconómica en el Sudeste Asiático comenzaron a hacerse visibles desde principios del año 2000. (FMI 2000, pág. 1)

¹⁵ En palabras del FMI, “a la luz de lo sucedido, quizás esa flexibilización debió haberse realizado antes, en especial porque cuando esos países entraron en crisis su situación fiscal era sólida y su deuda pública era de escasas proporciones”. (FMI 2000, pág. 25)

¹⁶ El gobierno malayo decidió destinar cerca de 2.000 millones de dólares a proyectos de vivienda de interés social, educación, infraestructura, y desarrollo de la agricultura. (Zainal Abidin Mahani 2005, pág. 52)

Tabla 8. Crecimiento del PIB en Tailandia, Malasia e Indonesia (U\$ millones)



Elaboración propia con datos del Banco Mundial (s.f)

Mientras que en Tailandia el crecimiento económico alcanzó tasas del 5% a finales del 2000, Indonesia y Malasia alcanzaban tasas de 3% y 8% anual respectivamente. En los tres casos, este crecimiento se mantuvo continuo por más de diez años (y aún hoy se mantiene).

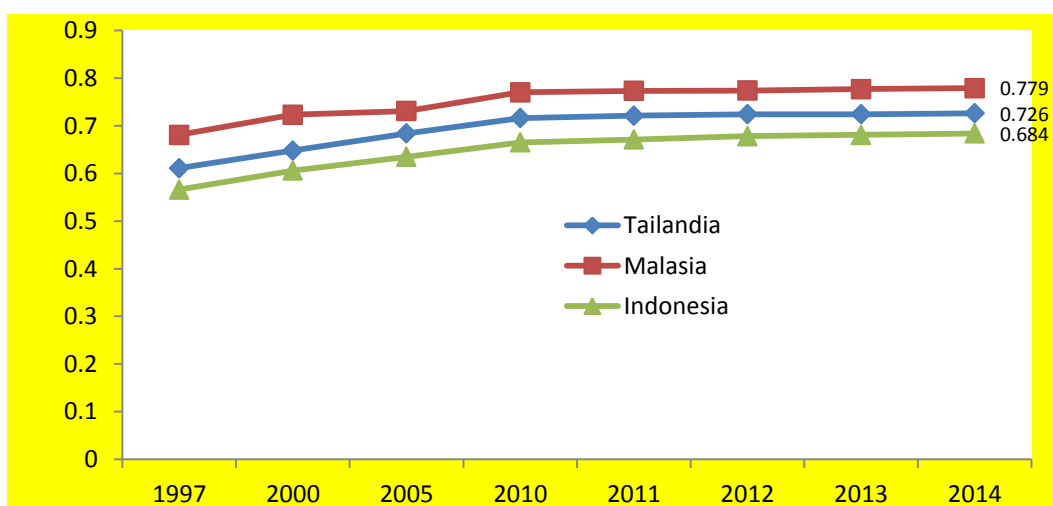
Las balanzas en cuenta corriente alcanzaron niveles superavitarios debido al aumento en la competitividad y al fortalecimiento en la demanda internacional de artículos electrónicos y otros bienes manufacturados. Mientras que el alza del petróleo reducía el superávit comercial en los países importadores de este bien de la región, promovía los superávit comerciales de Tailandia, y Malasia, que son exportadores de este hidrocarburo. Con este incremento en las exportaciones, y sumado a las iniciativas de fortalecimiento en el comercio regional, los países incrementaron sus reservas internacionales y redujeron la vulnerabilidad de sus monedas frente a los choques internacionales.

Al final de abril de 2000 las reservas de Corea, que en diciembre de 1997 se habían reducido peligrosamente, llegaron a US\$85.000 millones, y el país ha vuelto a obtener acceso a los mercados internacionales de capital. En Tailandia, el monto de las reservas internacionales supera en más del 100% la deuda externa a corto plazo pendiente, lo que se contrapone en forma pronunciada con la situación imperante en 1997. (FMI 2000, pág. 1)

Aunque en casos como el de Indonesia este proceso tardaría debido a la fuerte contracción monetaria generada por el colapso bancario, las condiciones del mercado en la región se estabilizaron, las monedas se recuperaron y las tasas de interés bajaron a niveles

inferiores a los registrados antes de la crisis. (FMI 2000, pág. 1) En este momento las reformas corregidas por el FMI comenzaron a ver sus verdaderos frutos, y se prolongaron en el largo plazo. En términos de desarrollo Humano, finalmente los indicadores comenzaron a crecer.

Tabla 9. Comportamiento del Índice de Desarrollo Humano en Malasia, Tailandia e Indonesia



Elaboración propia con datos del PNUD (s.f).

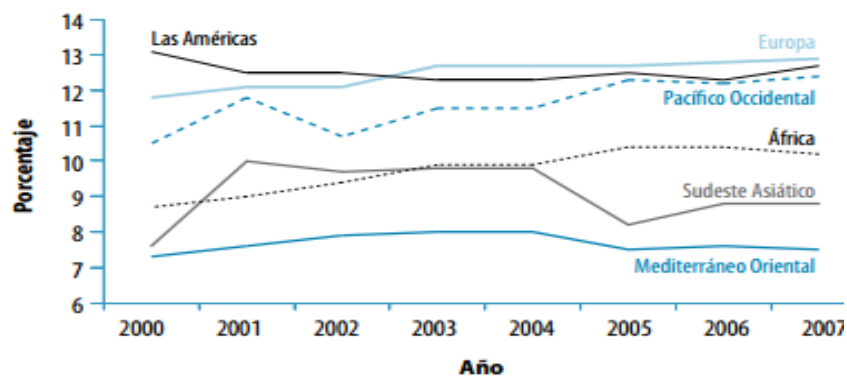
Indonesia pasó de registrar un índice de Desarrollo Humano cercano a 0,56 en 1997 a niveles de 0.68 en 2014, Mientras que Malasia y Tailandia pasaron respectivamente de 0.68 en 1997 a 0.77 en 2014, y de 0.61 en 1997 a 0.72 en 2014. En este contexto, los indicadores de pobreza, educación y salud, pronto comenzarían a mostrar signos saludables. (PNUD 2016, pág. 1)

En términos de empleo y pobreza, los tres países registraron mejorías interesantes. En el caso de Malasia, la implementación de una política de gasto orientada a lo social permitió incentivar el empleo, principalmente en los sectores de la construcción, las manufacturas y la agroindustria. En cuanto a Tailandia e Indonesia, las subvenciones al sistema agroindustrial y la inyección de confianza sobre el sector bancario, permitieron al sector productivo dinamizar la contratación (especialmente en el sector exportador). Según

Naciones Unidas, en la región el porcentaje de la población cercana a la línea de pobreza extrema cayó de un 15,4% en promedio para 2000, a niveles cercanos al 8%. (PNUD 2016, pág. 1)

Adicionalmente, en materia de salud y seguridad social, tal y como se refleja en la siguiente gráfica, la restructuración de los programas existentes antes de la crisis y el freno de casi un 4% a los recortes al sistema de seguridad social mencionados anteriormente, garantizaron que un gran número de trabajadores en los tres países retomaran sus coberturas de forma inmediata una vez los acuerdos de ajuste fueron renegociados por el FMI. Esta cifra se incrementaría hasta los dos millones en los siguientes tres años. (OMS 2008, pág. 3)

Tabla 10. Gasto público sanitario como porcentaje de los gastos totales de los gobiernos por regiones de la OMS, 2000–2007



(OIT 2008, pág. 3).

Según cifras de la Organización Mundial de la Salud, el gasto en salud por parte de los gobiernos del Sudeste Asiático pasó de un 7%/PIB en el 2000 a casi un 10%/PIB en el año 2004. En particular, los países del sudeste asiático mantuvieron un gasto sostenido en sus programas de asistencia sanitaria constante, y eso se debió por un lado a una voluntad política de los gobiernos, y a un deseo por parte del FMI de incluir problemáticas de tipo social en su agenda internacional de cooperación. (OMS 2008, pág. 4)

CONCLUSIONES

Los teóricos del Desarrollo Humano consideran la Democracia como el sistema de ordenación política que por excelencia protege mejor las cinco libertades esenciales para el logro de un plan de vida autónomo y deseable. Para académicos como Amartya Sen, sólo así se le garantiza al ciudadano la capacidad para participar en la vida política y civil, e incluir discursos de seguridad económica, protectora, política y social, que se ajusten a las necesidades más desatendidas por el Estado y su estrategia de desarrollo. En general, los derechos civiles y políticos generan condiciones propicias para que los ciudadanos se hagan partícipes en la selección de aquellos valores, fines y medios necesarios para alcanzar su libertad. (Sen, 1998, pág. 53)

Para muchos esta labor no fue asumida con rigor por el FMI en ninguno de sus planes de estabilización o ajuste estructural en el Sudeste Asiático, donde fueron intervenidas (y en su gran mayoría rescindidas) las principales estrategias de Desarrollo Humano adelantadas por los gobiernos antes de la crisis. Aunque los efectos en el largo plazo no fueron determinantes para culpar enteramente al FMI de las brechas sociales de la región a finales de los noventa, sí resulta innegable pensar que el Fondo jugó un rol casi ausente en esta materia. Inclusive, los críticos destacan que sólo en el momento en que el Fondo accedió a replantear sus objetivos de ajuste en la región, los gobiernos comenzaron a experimentar un proceso de recuperación económica que se tradujo en el crecimiento de sus indicadores sociales.

Inicialmente se concluye que los objetivos trazados inicialmente por el FMI en sus planes de estabilización del Sudeste Asiático no incluyeron ningún tipo de preocupación por el desarrollo humano. Por el contrario, se concentraron en liberalizar de una manera agresiva el sistema financiero, y en reducir a toda costa los gastos del Estado considerados ineficientes mediante una política fiscal restrictiva. Esto, además de generar un colapso en el sistema bancario, produjo un declive evidente en la priorización de la política social de los gobiernos locales. En Indonesia, Malasia y Tailandia, por ejemplo, los indicadores de educación, salud, y cobertura social, se redujeron ostensiblemente con respecto a los años previos a la crisis.

En general, la preminencia de tomadores de decisión europeos y estadounidenses dentro del FMI favorece un enfoque limitado en la elaboración de las políticas del Fondo, que no siempre contempla la particularidad y la complejidad de cada economía intervenida y que además ha tendido a tener un sesgo hacia el liberalismo ortodoxo (Stiglitz 2002, pág. 37)

Así ocurriría hasta que los gobiernos comenzaron a tener un papel activo en la reestructuración económica, manteniendo los tipos de cambio bajos para sostener las exportaciones y limitar las importaciones. Por su parte, los países de la región comenzaron a controlar la entrada y salida de capitales de corto plazo con el fin de restablecer la confianza inversionista de las empresas internacionales en el país, detener el ingreso masivo de capitales de corto plazo, limitar los préstamos privados con bancos internacionales, y adelantar reformas orientadas a fortalecer el sector bancario mediante operaciones como fusiones, revisiones periódicas estrictas y controles de activos. (Mahani 2005, pág. 38)

Finalmente, en la medida en que paralelamente el comercio intrarregional se fue fortaleciendo, motivado principalmente por una creciente demanda de productos manufacturados de valor agregado principalmente desde China, los niveles de ahorro y de reducción del endeudamiento público permitieron se reactivaran algunos proyectos de agricultura, vivienda, y desarrollo social en estos países. Según el propio Fondo Monetario Internacional, la experiencia inicial del Sudeste Asiático permitió a la institución comprender mejor las necesidades de los países en crisis, evitando un ciclo repetitivo en experiencias posteriores. (Mahani 2005, pág. 42)

BIBLIOGRAFÍA

Bruna, Fernando (1997). *La encrucijada del desarrollo humano*. S.L. Cyan: Madrid

Cohn, Theodore (2008). *Global Political Economy*. Taylor and Francis Group: Nueva York.

Fondo Monetario Internacional (2008). *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?* FMI: Washington.

Gilpin, Robert (2001). *Global Political Economy. Understanding the international economic order*. Princeton Press: Washington.

Goldman Sachs (1998). *After the fall*. Fortune: Nueva York.

Gramsci, Antonio (2001). *Hegemonía, estado y sociedad civil en la globalización*. Plaza y Valdez: Madrid.

Keohane, R & Nye, J (1997). *Interdependence in World Politics*. Princeton: Londres.

Lee, Eddy (2000). *La crisis financiera asiática: el reto para la política social*. Organización Internacional del Trabajo: Ginebra.

Mahani Zainal-Abidin (2005). *Malaysian Economic Recovery Measures: A response to crisis management and for Long-term economic sustainability*. University of Malasya: Kuala Lumpur.

Oatley, Thomas (2012). *The Global Economy: Contemporary Debates*. Longman Publishing Group: New York.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1999). *Efectos de los programas de estabilización y ajuste estructural en la seguridad alimentaria*. FAO publications: Roma

Organización Mundial para la Salud (2008). *Informe Sobre La Salud En El Mundo: La Financiación de los Sistemas de Salud*. OMS Press: Estados Unidos.

Petras, James (2006). *Imperio con imperialismo: la dinámica globalizante del capitalismo neoliberal*. Siglo XXI editorial: México.

Ravenhill, John (2005). *Global Political Economy*. Oxford press: Londres.

Sen, Amartya (2002). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta: Estados Unidos

Stiglitz Joseph (2009). *Bajo el yugo neoliberal: crisis de la deuda y disidencias en las periferias europeas*. AKAL editorial: Madrid.

Stiglitz, Joseph (2002). *Globalization and its discontents*. W. W. Norton & Company: New York

Stuckler, David (2013). *Por qué la austeridad mata: el coste humano de las políticas de recorte presupuestal del FMI*. Taurus Editorial: Londres.

Wint Guy & Peter Catvocoressi (1979). *Guerra total, La Segunda Guerra Mundial en Occidente*. Alianza Editorial: Madrid.

Capítulos o artículos en libros

Griffin, Keith. (2001): “Desarrollo humano: origen, evolución e impacto” en Ibarra, P. y Unceta, K. (coord.): *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Barcelona: Ed. Icaria, pp. 25-40.

Toussaint, Eric. (2004) “Las dos fases del ajuste estructural”. En: *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. CLACSO editorial: Buenos Aires.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Aghlevi, Bijan. (1999) “La crisis de Asia: causas y remedies”. *Finanzas y Desarrollo*. Vol. 1, No. 1. Pp 402 – 460.

Corden, Max. (2002) “Exchange Rate Regimes for Emerging Market Economies: Lessons from Asia”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 579. pp. 26-37

Fischer, Stanley. (1997) “Applied Economics in Action: IMF Program”. *The American Economic Review*. Vol. 87, Núm 2. pp. 23-27

Haggard, Stephan. (1985) “The politics of adjustment: lessons from the IMF’s extended fund facility”. *International Organization*. Vol 39, Núm 3. Pp 137-133

Jeanne, Olivier. (2001) “International Bailouts, Moral Hazard and Conditionality”. *Economic Policy*. Vol. 16, Núm. 33. pp. 407-432

Krugman, Paul. (1999) “What Happened to Asia” En: *Global Competition and Integration Research Monographs in Japan-U.S. Business & Economics*. Vol. 4. pp 315-327.

Lee, Eddy. (1999) “The debate on the causes of the Asian Crisis: Crony Capitalism versus International System Failure”. *International politics and society*. Vol 2. Pp 160 – 177.

Mantéy, Guadalupe. (1999) “Crisis en el Sudeste Asiático: las causas del mal, el tratamiento del FMI y la sabiduría de la medicina oriental”. *Revista Latinoamericana de Economía*. Núm. 119. pp 57 – 80.

Organización Internacional del Trabajo (1999). “Enseñanzas de la gran depresión”. *Revista de la OIT*. Vol 28. Pp 1 – 140.

Ortíz, Carlos. (2002). “Stiglitz vs. El consenso de Washington”. *Sociedad y Economía*. Núm. 3. Pp 200 – 220.

Paredes, Rubén. (1999) “Crisis Asiática: la primera gran crisis de los mercados globalizados”. *Asia&Argentina*. Vol. 4. Pp 78 - 89

Pigrau, Antoni. (2005) “Las Políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos”. *Afers Internacionals*. Núm. 29-30. pp 139 – 175.

Radelet S. & Sachs J. (1998) “The east asian financial crisis: diagnosis, remedies, prospects”. *Brookings papers on economic activity*. Núm. 1. Pp 1- 90.

Savastano, Rafael. (1999) “The IMF Approach to Economic Stabilization”. *NBER Macroeconomics Annual*. Núm. 14, pp. 79-122.

Simmons, Joel. (2006) “The Politics of Hard Choices: IMF Programs and Government Spending”. *International Organization*. Vol. 60, Núm. 4. pp. 103 – 134.

Wade, R. (1998) “The Asian crisis: the high debt model versus the Wall Street-Treasury-IMF complex”. *New Left Review*, Núm. 228. Pp – 205 – 240.

Wallerstein, Immanuel (1999). "World Leadership and Hegemony" En: Rapkin, David. *International Political Economy Yearbook*. Núm. 5. Pp 3 – 43.

Otros documentos

Banco Mundial. (s.f). Datos de libre acceso del Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/> Consultado el 13 de mayo de 2016.

Del Villar, Rafael. (1998) "La crisis financiera en Asia: orígenes y evolución en 1997 y 1998". Dirección General de Investigación Económica Banco de México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BB8E8E079-113C-54B9-2D31-AC006131E1B8%7D.pdf>

García Clara. (1999) "Pánico financiero y diferencias estructurales en las crisis de Asia Oriental". Boletín Económico de Información Comercial Española. **Universidad Complutense de Madrid. Disponible en:** <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/GarOliv99.pdf>

Fondo Monetario Internacional (2000). "Recuperación tras la crisis asiática y papel del FMI" Estudios temáticos. Washington. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/062300s.htm>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (s.f.). Datos sobre el Desarrollo Humano (1980-2015). Disponible en: hdr.undp.org/es/data Consultado el 21 de junio de 2016.

Reyes, Maricela. (1999) "Impacto social de la crisis financiera y económica en asia: desempleo y pobreza". Universidad de Colima. Disponible en: http://digeset.ucol.mx/tesis_posgrado/Pdf/Maricela%20Mireya%20Reyes%20Lopez.pdf

Neriña, Pablo (2008). "Procesos de negociación entre el FMI y los países en vía de desarrollo: Estrategias de doble nivel en el latinoamericano (2003 – 2004)." SCIELO Editorial. Disponible en:

http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjsuZPh17zQAhWCOSYKHDKAHMQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scielo.org.ar%2Fscielo.php%3Fscript%3Dsci_arttext%26pid%3DS1853-984X2011000200006&usg=AFQjCNE73pjl0Uwrsloqj5zieFA9UOYrDg&bvm=bv.139250283,d.eWE

Núñez, Susana (1989). "El Fondo Monetario Internacional, el capital transnacional y la soberanía estatal". Universidad Autónoma de México: Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/11/11-07.pdf>

Vreeland, James (2004). "The International and Domestic Politics of IMF programs". *Yale University Press*. Disponible en: http://faculty.georgetown.edu/jrv24/int_dom_imf.pdf