

El FMI ¿gerente de crisis para el Tercer Mundo?

Peter Körner, Gero Maass, Thomas Siebold y Rainer Tetzlaff

Peter Körner: Investigador del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Hamburgo, RFA, que integra el Proyecto "Causas y trasfondos de la intervención del FMI en los países deudores del Tercer Mundo, auspiciado por la "Deutsche Gesellschaft fuer Friedens - und konfliktforschung".

Gero Maass: Investigador del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Hamburgo, RFA, que integra el Proyecto "Causas y trasfondos de la intervención del FMI en los países deudores del Tercer Mundo, auspiciado por la "Deutsche Gesellschaft fuer Friedens - und konfliktforschung".

Thomas Siebold: Investigador del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Hamburgo, RFA, que integra el Proyecto "Causas y trasfondos de la intervención del FMI en los países deudores del Tercer Mundo, auspiciado por la "Deutsche Gesellschaft fuer Friedens - und konfliktforschung".

Rainer Tetzlaff: Investigador del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Hamburgo, RFA, que integra el Proyecto "Causas y trasfondos de la intervención del FMI en los países deudores del Tercer Mundo, auspiciado por la "Deutsche Gesellschaft fuer Friedens - und konfliktforschung".

México, Brasil y Argentina ¡y pare usted de contar! Mientras los candidatos del colapso se llamaban Ghana, Zaire o Perú, las crisis de endeudamiento del Sur apenas se percibían en los países industrializados. Sólo desde que la dimensión de desarrollo de la deuda internacional se ha convertido en amenaza de derrumbe del sistema monetario y financiero internacional, tocan de rebato también en el Norte. El problema de la deuda ocupa también el primer plano del segundo informe Brandt publicado en 1983.

En las décadas del 70 y 80, el Fondo Monetario Internacional ha desempeñado cada vez más el papel de gerente de crisis. Un número creciente de países en vías de desarrollo tuvo que acudir a esta institución para negociar programas de estabilización y solicitar créditos contingentes ("stand-by"), condición previa indispensable del restablecimiento de credibilidad en los círculos prestamistas internacionales. Incluso los deudores grandes como México y Brasil tuvieron que solicitar, en medida creciente, la "ayuda" o "stand-by" del FMI. Sin embargo, ellos tienen un triunfo importante en la mano: su deuda tiene que ser refinanciada de alguna manera por los prestamistas internacionales, lo cual es problema de éstos.

Cuando estallaron las crisis de endeudamiento de México y Brasil, en el último trimestre de 1982, las primeras reacciones del grupo de prestamistas internacionales se enmarcaron en un cuadro signado por el terror y el desconcierto respecto del volumen total de la deuda, a pesar de todos los métodos para recabar datos

que aplican el Banco Mundial, la OCDE o el Banco Internacional de Pagos (BIP). Varios países, entre ellos Brasil, México y Argentina, tenían en 1982 (teóricamente) obligaciones por servicio de sus deudas que superaron ampliamente el valor de sus exportaciones de bienes y servicios.

Causas internas y externas del endeudamiento

La apreciación de los casos críticos se facilita estableciendo una **tipología de formas de endeudamiento** y ponderando sus causas¹:

- La "**industrialización por endeudamiento**"² (especialmente de los nuevos países industrializados) implica un modelo de desarrollo intensivo de capital, financiado por déficits y basado en la estrecha cooperación entre la administración local y las empresas transnacionales. La industrialización por sustitución de importaciones requiere importaciones de bienes de capital a gran escala cuyo valor supera el de las importaciones sustituidas teniéndose que recurrir al crédito externo.

- La vía de la **agricultura descuidada** (sobre todo de los países menos desarrollados) privilegia la industrialización - por modesta que sea - frente a la agricultura, haciendo necesarias costosas importaciones de alimentos en gran escala.

- **La caída** (a veces muy brusca) **de los precios de materias primas** crea problemas sobre todo en los países en vías de desarrollo exportadores de productos básicos con ingresos medianos. Se prefiere solicitar créditos externos antes que aplicar una política de austeridad que frenaría el crecimiento.

- La vía de **reformas sociales que no afectan las estructuras básicas de la sociedad** (por ejemplo, en Jamaica bajo la administración de Manley), conduce con mucha probabilidad a una crisis de liquidez porque los créditos obtenidos para financiar los déficits presupuestarios y en balanza de pagos generalmente no se invierten en áreas donde puedan generar divisas para el servicio de la deuda.

- La "**cleptocracia**", concepto que describe la acumulación desenfrenada de riqueza en cuentas de divisas extranjeras por parte de las élites gobernantes, es la causa principal de la crisis en Zaire, por ejemplo.

- La vía de **gastos militares excesivos** y costosas importaciones de armamentos, que merece el calificativo de "militarización por endeudamiento" se siguió, por ejemplo, en Perú, Egipto o Sudáfrica.

¹ Para las causas del endeudamiento externo v. International Monetary Fund, External Indebtedness of Developing Countries, Washington 1981.

² J. Frieden, Indebted Industrialization, en: International Organization No. 3/1981, pp. 407-431.

El orden económico internacional desigual que favorece sistemáticamente a los países industrializados es otro factor del endeudamiento, porque impide a la mayoría de los países en vías de desarrollo generar las divisas necesarias para su desarrollo. Los dos violentos aumentos de los precios del petróleo de los años 70 crearon grandes problemas en balanza de pagos, los cuales se superaron, en gran parte, a través del endeudamiento externo. La banca transnacional, plagada por exceso de liquidez, no pudo colocar todo el capital que se amontonaba en el mercado de eurodólares en los países industrializados afectados por la recesión. En consecuencia, se intentó maximizar la rentabilidad colocando dinero en el Tercer Mundo, hambriendo de capital, actuando con ligereza, en muchos casos, al estimar la capacidad de pago de sus clientes porque estaban deslumbrados ante la perspectiva de obtener ganancias a corto plazo. Más que las facturas petroleras, se convirtieron en carga pesada los altos intereses - el "shock de intereses" - y las encarecidas importaciones de bienes de capital.

Los cambios de la economía internacional sorprendieron a menudo a los gobiernos y administraciones de los países en vías de desarrollo. En los períodos de altos ingresos fiscales externos, muchos de ellos iniciaron ambiciosos proyectos de desarrollo y reformas sociales basándose en proyecciones optimistas y generando niveles de expectativa popular que no podían sincerarse sin pérdida de legitimación; el endeudamiento externo se presentaba como el mal menor. Otro fenómeno frecuente es **el excesivo gasto no productivo para consumo de lujo** y/o asegurar el poder. Basándose cada vez más en costosos créditos a corto plazo, el endeudamiento desató una dinámica interna que hizo amanecer con dolores incluso a países económicamente potentes como Brasil y México. El problema se agudiza, además, debido a la **falta de preparación, el despilfarro y/o la corrupción de las administraciones**.

El FMI, policía financiero internacional

El FMI³ ofrece a sus miembros "**facilidades**" para el financiamiento de déficits transitorios en cuenta corriente. Desde la óptica económica, tales facilidades son créditos mientras que, en términos jurídico-técnicos, se trata de una compra ("derecho de giro") de divisas contra la moneda nacional. El otorgamiento de estas divisas está sujeto a condiciones ("condicionalidad") que abarcan desde recomendaciones no obligatorias hasta controles rigurosos cuyo incumplimiento se sanciona con la suspensión de los pagos.

Sólo el **tramo de reserva** (25 por ciento de la cuota) se otorga sin condiciones, ya que se trata de aportes totalmente pagados por el país solicitante. **El primer tramo de crédito** (otro 25 por ciento de la cuota) está vinculado a exigencias meno-

³ Para un análisis detallado de la estructura interna del FMI v. Joseph Gold, La estructura del FMI, Nueva Sociedad No. 45/1979, pp. 285-291.

res, mientras que los **tramos superiores** (75 por ciento de la cuota) sólo se otorgan como **créditos contingentes**, es decir, condicionados a rigurosos programas de estabilización. La **facilidad ampliada** (hasta 140 por ciento de la cuota), introducida en 1975, está vinculada con programas de estabilización de dos o tres años; esto evidencia que el Fondo reconoció que los programas tradicionales de un año son insuficientes para resolver los problemas estructurales de los países en desarrollo. El Fondo respondió al segundo "shock" petrolero y los crecientes problemas de liquidez del Tercer Mundo a finales de los 70, con la creación de la **facilidad del financiamiento complementario** (140 por ciento de la cuota) cuya vigencia se extendió de 1979 a 1982 incrementando los tramos superiores de crédito y la **facilidad ampliada**, estrictamente condicionados. Esta última fue sustituida en 1982 por la **política de acceso ampliado** (a los recursos del FMI). El FMI refinancia tales facilidades complementarias con créditos de países miembros.

Aparte de las facilidades estrictamente condicionadas, el Fondo diversificó también su política de créditos menos condicionados. Desde 1963, los países exportadores de materias primas pueden acogerse a la facilidad de financiamiento compensatorio para compensar las fluctuaciones de sus ingresos externos (antes 50 por ciento, actualmente 100 por ciento de la cuota). Desde 1981 y en el marco de este programa, el Fondo otorga créditos a países especialmente afectados por los crecientes costos de las importaciones de cereales. De 1974 a 1976, los países en desarrollo disponían de la **facilidad petrolera** (75 por ciento de la cuota) para compensar los aumentos de los precios del petróleo. La creación del **fondo fiduciario** alimentado por ventas de oro del FMI e independiente de las cuotas, favoreció especialmente a los países pobres.

Con sus acuerdos de contingencia, que ya suman más de 500 y cuyos comienzos en los años 50 se concentraron en América Latina, el FMI se ha convertido en la agencia internacional central de la economía mundial. En los años 70, los países en desarrollo llegaron a ser los clientes más importantes del Fondo. Sin embargo, la significativa ampliación y diversificación de los programas crediticios del FMI y su creciente asistencia técnica no explican sino parte de la mayor importancia de esta institución, tanto más cuanto que su ayuda financiera es bastante modesta si la comparamos con la de otros prestamistas. **El poder del FMI reside en el hecho de que sus programas de ajuste restituyen la confianza de los mercados internacionales de capital en el país deudor.** Sin el visto bueno del FMI, que se interpreta como indicio de la voluntad y capacidad de pagar el servicio de la deuda, no se abren generalmente los grifos del dinero.

El FMI desempeña un papel estelar cuando es necesario renegociar una deuda, es decir, prolongar los plazos de amortización y otorgar nuevos préstamos. Aumentan los casos en que a un país no le queda más remedio que humillarse ante el Club de París. El FMI funge como relator de la situación económica de un país en las negociaciones con este Club de París, agencia informal de los países industrializados para la renegociación de préstamos públicos bilaterales. En la mayoría de los casos, la renegociación depende de un acuerdo de contingencia con el Fondo.

De la misma manera, el otorgamiento de préstamos internacionales importantes, tanto privados como gubernamentales, está frecuentemente sujeto a tales acuerdos.

La cooperación entre el FMI y el Banco Mundial, descrita también como "relación de sanciones y recompensas", merece especial atención: sin ser socio del FMI no hay afiliación al Banco Mundial. La praxis del Banco Mundial de atar sus préstamos a programas de ajuste del FMI no es nueva. En cambio, la cooperación de las dos organizaciones en el campo de saneamiento de balanzas de pagos a mediano y largo plazo, puede considerarse como nuevo elemento del manejo de crisis a nivel internacional. La introducción de la facilidad ampliada del FMI y de los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial⁴ tiende a eliminar la clásica separación de funciones entre el FMI (créditos a corto plazo para superar problemas transitorios en cuenta corriente) y el Banco Mundial (financiamiento de proyectos de desarrollo a largo plazo).

Las causas de la crisis de endeudamiento del Sur son muy heterogéneas y deben ponderarse de acuerdo al nivel de desarrollo de un país. Los factores externos e internos se pueden separar analíticamente, pero en la realidad están interrelacionados. **Según el método de diagnóstico y terapia del FMI, las crisis de endeudamiento se deben, en general, principalmente a factores internos, pasándose por alto los factores políticos y sociales.**

Condicionalidad de los préstamos del FMI

La inflación es el peor mal según la apreciación del Fondo, causado principalmente por los déficits presupuestarios que tienen a veces grandes dimensiones. En el lenguaje de los economistas, la inflación casera evidencia la brecha entre la excesiva demanda agregada y la oferta deficitaria. Uno de los principales objetivos del FMI es restablecer el equilibrio entre ambas. En su opinión, la demanda excesiva encarece la producción nacional en relación con las importaciones; privilegia la importación dificultando la exportación. En consecuencia, la cuenta corriente se vuelve deficitaria obligando al par a solicitar préstamos para equilibrarla. Se abre una brecha entre el valor interno y externo de la moneda nacional que resulta en su sobrevaluación.

Según el FMI, los déficits presupuestarios causantes del proceso inflacionario se deben a subsidios estatales para artículos de primera necesidad (sobre todo alimentos), transporte (gasolina), prestaciones sociales y salud, así como a empresas públicas o administraciones ineficientes.

⁴ Los préstamos de ajuste estructural representan asistencia financiera para programas, distinguiéndose de los créditos para proyectos. En cooperación con el FMI, se elabora un programa de acción a mediano plazo, cuyo objeto es sanear la cuenta corriente mediante el mejoramiento de la estructura productiva.

Las terapias que el FMI deriva de sus diagnósticos se distinguen, a lo sumo, en matices, no por sus elementos básicos. La condicionalidad entendida como **"política que un país debe aplicar a fin de tener derecho a los recursos generales del FMI"**⁵, implica en esencia muy pocos criterios de control casi totalmente estandarizados que no responden al pluralismo de las causas de crisis y niveles de desarrollo de los países del Tercer Mundo. Tales criterios - "performance criteria" en el lenguaje del FMI - impone al país deudor límites del volumen crediticio interno (en especial para el sector público), del circulante y del endeudamiento externo. De no respetarse estos límites, que se acuerdan trimestralmente con el Fondo, éste cancela automáticamente los tramos subsiguientes insistiendo en renegociar las condiciones.

Por regla general, el FMI exige rigurosos programas de austeridad en los que se combinan medidas económicas internas y externas. Con frecuencia, **la devaluación de la moneda nacional sobrevaluada es el centro de la disputa**. En muchos casos, el Fondo la declara incluso condición previa para asumir negociaciones oficiales en torno a un convenio de crédito sujeto a convencionalidad rigurosa. Según la opinión del FMI, los cambios diferenciales y las monedas sobrevaluadas representan barreras comerciales que deben eliminarse.

Las medidas complementarias externas abarcan la liberalización de las transacciones comerciales y monetarias, la eliminación de controles de importación y cambio, así como la cancelación de deudas morosas.

La eliminación del déficit presupuestario ocupa el primer lugar entre los objetivos internos. Los instrumentos más importantes para alcanzarlo son la limitación del volumen crediticio interno, cuya finalidad principal es reducir la actividad económica en general pero que, al mismo tiempo, apunta frecuentemente a privilegiar el sector privado a costa del sector público, así como el control de la masa monetaria. **Las necesarias reducciones presupuestarias implican generalmente la eliminación de prestaciones sociales y subsidios alimentarios así como la poda de la burocracia estatal.** Actualmente, el FMI exige también el incremento del ingreso fiscal mediante el aumento de impuestos y tarifas de los servicios públicos.

En cuanto a sueldos y salarios, el FMI - tan expresamente liberal en otras áreas - asume una actitud abiertamente intervencionista: mientras que insiste en la liberación de precios administrados, exige frecuentemente un estricto control de salarios.

Diagnósticos y medidas cuestionables

⁵ V. J. Gold, *Conditionality*, Washington 1971, p. 1.

Los "paquetes" de condiciones y medidas del FMI son cuestionables incluso a partir de sus diagnósticos: en los países en desarrollo, la inflación no tiene origen interno en la medida que el Fondo supone; en muchos casos, **las economías fuertemente dependientes de la importación importan esa inflación en forma de abultadas facturas de petróleo, bienes de capital y alimentos.** En los análisis del FMI, los aumentos de los precios de bienes importados indispensables y el incremento de los intereses aparecen como factores meramente marginales.

Siendo la inflación un fenómeno de fabricación casera, se deberían considerar también los gastos militares de los países del Tercer Mundo, que a veces son excesivos. Sin embargo, el FMI los declara tabú alegando la soberanía de sus miembros y su derecho a defenderse. Sólo en el caso del Perú, en 1977, el FMI fijó su atención en el gasto militar y la importación de armamento como una de las causas principales de la crisis, probablemente porque se trataba de suministros bélicos soviéticos. Pero en general, el FMI resalta el principio de estricta neutralidad política reclamando que su única función es corregir datos macroeconómicos.⁶

Sin embargo, surge a veces la impresión de que el **FMI no se limita a exigir la aplicación de medidas financieras y monetarias, sino que incursiona en los campos de política social y exterior exigiendo también ajustes en estos aspectos.** Por ejemplo, el FMI exigió a Portugal, en 1977, que se lograra un consenso de todos los sectores relevantes de la sociedad en torno a su programa de austeridad. Frente al gobierno de Manley, los representantes del FMI arguyeron que la actividad de Jamaica en el movimiento no alineado podría molestar a la banca internacional⁷.

El elemento político de la praxis crediticia del FMI se evidencia en el caso de Sudáfrica: mientras que se negó un crédito a la República Socialista de Vietnam - con razón, porque estaba conduciendo una guerra en Kampuchea - el régimen del apartheid, condenado por la Asamblea General de la ONU, si recibió créditos, en 1976, a pesar de que acababa de ahogar en sangre la rebelión de Soweto e interviniera militarmente en Angola⁸.

En 1982, el FMI volvió a otorgar un crédito multimillonario a Sudáfrica, a pesar de que el directorio ejecutivo había constatado que los problemas financieros del país se debían fundamentalmente a dos causas: el deterioro de los precios del oro y diamantes y la restricción de libertad en el mercado laboral como consecuencia directa del racismo. Estos ejemplos demuestran que el FMI no actúa - como pretende hacerlo - dentro de un espacio libre de intereses políticos. Es de esperar que los poderosos países prestamistas no estarán dispuestos a ceder terreno en el seno de esta agencia internacional cuando estén en juego sus intereses específicos, que no son exclusivamente de índole económica.

⁶ V. B. Stallings, Portugal and the IMF, en: J. Braga de Macedo/S. Serfaty (eds.), Portugal since the Revolution, Boulder (EE.UU.) 1981, pp. 107 ss.

⁷ Entrevista de los autores a Michael Manley, agosto de 1982.

⁸ V. J. Morell/D. Gissequist, How the IMF slipped \$464 million to South Africa. Washington 1978.

Las intervenciones del FMI: ¿bases para un desarrollo económico social y sano?

La efectividad de la receta del FMI se ha cuestionado desde que se aplicaron los primeros programas de austeridad. En los años 50 y 60, sólo hubo algunas protestas dispersas contra la política de ajuste del Fondo, partiendo de la experiencia hecha con su aplicación por ciertos países latinoamericanos. Pero en la década del 70, el FMI cayó cada vez más en el juego cruzado de la crítica. En 1974, Cheryll Payer acusó al FMI de mantener a los países en vías de desarrollo en la condición de "**vasallaje internacional**"⁹. Numerosos autores abordaron este tema, profundizando la crítica contra el FMI¹⁰.

Dijeron que la intervención del FMI en la política interna de los países deudores era insoportable y violaba la soberanía nacional de éstos; que sus diagnósticos erróneos y recetas inservibles no sólo no ayudaban a sanear la economía sino que incluso profundizaban la crisis; que se imponían cargas insoportables a las clases postergadas perturbando la estabilidad interna de los deudores. Estos eran los principales argumentos esgrimidos por los críticos y gobiernos de países en desarrollo que se habían sometido a programas del FMI.

Y en efecto, aún partiendo de estudios elaborados por el FMI a fin de medir el éxito de su política de acuerdo a sus propios objetivos, el balance resulta triste: entre 1963 y 1972, todavía 60 de un total de 79 programas de austeridad examinados alcanzaron sus objetivos, mientras que de los 21 programas realizados de 1973 a 1975, sólo 7 merecieron el calificativo de exitosos "con algunas reservas".

Los resultados de un estudio más reciente, donde se evalúan 23 convenios sobre créditos contingentes de los años 1978 y 1979¹¹, no son más halagüeños: las metas establecidas en los programas en materia de cuenta corriente, crecimiento, inflación y expansión del crédito interno sólo se alcanzaron en poco menos de la mitad de los países en cuestión.

El fondo no tiene más remedio que contentarse con el hecho de que, en la mayoría de los casos, las variables se han movido en la dirección indicada¹², un balance desilusionador teniendo en cuenta que, en sus evaluaciones, el FMI no considera sino datos macroeconómicos.

⁹ V. C. Payer, *The debt trap*, Nueva York/ Londres 1974.

¹⁰ Entre otros: *Diálogo Norte-Sur*, Informe de la Comisión Brandt, coed. Nueva Imagen/Nueva Sociedad, México 1981, pp. 251 ss.; S. Dell, *Stabilization: The Political Economy of Overkill*, en: *World Development* No. 8/1982, pp. 597-612.

¹¹ V. International Monetary Fund, *Review of Upper Credit Tranche Stand-by Agreements Approved in 1978-1979 and some Issues related to Conditionality*, Washington, julio de 1981.

¹² *Ibid.*, p. 23.

En otros estudios¹³, se han evaluado las consecuencias sociales, políticas y también económicas de los programas del FMI sus resultados ponen en duda que los programas de austeridad del Fondo pueden servir de base al desarrollo económico y social.

Los programas del FMI provocan la deflación de la economía: se pretende equilibrar los gastos e ingresos por concepto de importaciones y exportaciones así como en el presupuesto del Estado, a fin de restablecer la capacidad de servicio de la deuda. Tal política de "ajuste" a los recursos financieros disponibles puede provocar consecuencias sociales devastadoras, sobre todo si se aplica en forma abrupta.

La aplicación de un programa de austeridad basado en la eliminación de subsidios puede provocar, de la noche a la mañana, aumentos tan drásticos de los alimentos esenciales que los ponen fuera del alcance de los pobres. Son éstos también los que cargan el bulto de los aumentos masivos de los servicios públicos: la previsión médica y educación vuelven a ser privilegios, y los pobres no tienen para pagar las tarifas de transporte público. El encarecimiento de los servicios públicos tiene efectos tanto o más perjudiciales cuanto que los programas de austeridad prevén, con frecuencia, mantener los salarios por debajo de la tasa de inflación, es decir, reducir el salario real.

La devaluación de la moneda nacional, parte de muchos programas del FMI, agrega otro tanto provocando el aumento de las importaciones y de los bienes cuya producción requiere la importación de productos intermedios. Con la devaluación se piensa ajustar el tipo de cambio al valor real del mercado, lo cual incrementa la competitividad de los productos exportados, reduciendo la importación por el aumento de su costo y aliviando así la balanza de pagos.

Sin embargo, a menudo el FMI no se da cuenta de la situación real: cierto que la devaluación incrementa la competitividad internacional de los productos industriales terminados, pero los países en desarrollo son, en su mayoría, exportadores de materias primas. En general, sus problemas no se deben tanto a la falta de competitividad a causa de tipos de cambio no reales, sino a su estructura de monoprodutores y al estancamiento de la demanda internacional, factores que prácticamente no están sujetos a fluctuaciones del tipo de cambio. En lo que respecta a las importaciones, el efecto deseado a menudo no se alcanza tampoco, puesto que, por regla general, la estructura de las importaciones de los países en desarrollo es muy inflexible obligándolos a importar incluso en condiciones adversas si quieren evitar daños graves al abastecimiento nacional y la producción total.

Los programas del FMI pueden también aumentar el desempleo: para reducir el gasto público, los programas de austeridad establecen a menudo fuertes reduc-

¹³ V. N. Girvan / R. Bernal, *The IMF and the Foreclosure of Development Options: The case of Jamaica*, en: *Monthly Review*, febrero de 1982, pp. 34-48.

ciones de personal en el sector público, y la disminución de la demanda tiene el mismo efecto en el sector privado; crece el desempleo.

La riqueza para los ricos

En resumen, una política de ajuste al estilo del FMI conduce frecuentemente a un desmejoramiento pronunciado de la satisfacción de necesidades elementales de los sectores de bajos ingresos, especialmente de los asalariados con altas cuotas de consumo (es decir, sin capacidad de ahorrar para afrontar tiempos difíciles), que dependen fuertemente del sistema de previsión social.

En cambio, los sectores pudientes salen más afortunados. Quedan dispensados de mayores sacrificios para no afectar su disposición a invertir. **Los programas del FMI favorecen, pues, la redistribución de las riquezas hacia los ricos, ahondando el desnivel de ingresos ya existente y agravando las tensiones sociales.** En ocasiones, provocan perturbaciones sociales que no cesan durante varias semanas. Sudán, Marruecos, Tanzania, Sierra Leona, Ecuador y Perú son los nombres que ingresaron más recientemente en la lista de los conflictos llamados "revueltas contra el FMI".

Ante la alternativa de renunciar a un acuerdo con el FMI perdiendo así todo crédito internacional (lo cual tendría también serias consecuencias sociales) o imponer las medidas de austeridad a espaldas de los sectores populares con recursos autoritarios y represivos, los gobiernos prefieren generalmente la segunda opción. Así, **el FMI favorece a los gobiernos conservadores y autoritarios o incluso provoca, en forma indirecta, su llegada al poder cuando los gobiernos responsables ante sus electores no quieren imponer el "paquete" del Fondo y los militares escenifican un golpe "para salvar el país del caos económico".**

Naturalmente, el cambio de política se hace más evidente cuando un gobierno progresista tiene que someterse a los programas del Fondo. La contramarcha impuesta a su política puede costarle su base electoral y mayoría parlamentaria en las próximas elecciones. Jamaica representa un caso ejemplar en este sentido: el gobierno de Manley, llevado al poder por las clases medias y bajas con un programa de reformas socialdemócratas, se vio obligado a realizar un programa de ajuste del FMI en 1978, que puso fin a las reformas perjudicando especialmente a los sectores que lo habían elegido. Le pasaron pronto la factura: Manley perdió las elecciones de 1980 contra su oponente conservador, Seaga. Cabe añadir que ni el gobierno de Manley había pensado poder sanear la economía del país sin aplicar medidas de estabilización al estilo del FMI. Sólo divergían respecto de la dosificación, duración e instrumentos del "ajuste".

Además de las consecuencias sociales y políticas, los programas del FMI producen algunos efectos económicos cuestionables. La desactivación de la economía, sobre todo la limitación de la expansión del crédito, fomentan el proceso de con-

centración económica ya que, especialmente en períodos de recesión, las grandes empresas llevan ventaja a las pequeñas gracias a su capacidad de financiamiento propio. Las pequeñas empresas nacionales, muy importantes para el desarrollo económico del país por su producción trabajo-intensivo, se ven frecuentemente obligadas a abandonar sus actividades, sobre todo cuando se les crea competencia adicional mediante la liberalización de los controles de importación.

Con la eliminación al menos parcial de tales controles, que forma parte de cualquier programa del FMI, se pretende facilitar abiertamente la inserción de las economías del Tercer Mundo en el sistema económico internacional. Los instrumentos tales como aranceles proteccionistas y sobrevaluación de la moneda para fomentar el desarrollo de la industria nacional o controles de cambio para evitar la fuga de capital, no tienen cabida en la concepción del FMI. Su lema reza: fomentar la producción para exportar y ganar divisas. No se detiene en evaluar los efectos económicos y oportunidades de tal integración en el mercado mundial. Ciertamente que el FMI exige también a los países industriales que eliminen el proteccionismo, pero carece de instrumentos para obligarlos a hacerlo.

La limitación del sector público representa un instrumento típico del "paquete" del FMI, que conduce a menudo a la privatización de empresas estatales en gran escala. De hecho, este sector suele caracterizarse por su ineficiencia y situación deficitaria, lo cual da cierta razón a las medidas del FMI. Pero la mera privatización de las empresas del Estado no resuelve el problema, ya que la fuerte presencia de estas últimas en los países en desarrollo se debe al hecho de que el sector privado (todavía) no es capaz de realizar las funciones que le son asignadas, en el libre juego de las fuerzas del mercado.

En consecuencia, el **Fondo no fomenta altos niveles de ocupación e ingresos "reales" en todos los países miembros como se postula en su Convenio Constitutivo.** Al contrario, las consecuencias de la terapia deflacionista contradicen frecuentemente estos propósitos. Además, los países en desarrollo carecen del circuito económico y capacidad productiva que pudieran reaccionar a los estímulos ofrecidos en los programas de ajuste. Y dado que carecen también de sistemas de previsión social comparables con los demás países industrializados, las consecuencias sociales de los mismos no pueden ser amortiguadas.

El FMI: ¿un chivo expiatorio?

El FMI responde a estas críticas señalando que los gobiernos frecuentemente solicitan su ayuda sólo cuando la crisis de endeudamiento ya tiene proporciones catastróficas y que, en consecuencia, deben responsabilizarse ellos mismos por las medidas de ajuste inevitablemente duras¹⁴. Afirma también que tiene que asumir muchas veces el papel de chivo expiatorio, ya que los gobiernos lo responsabili-

¹⁴ V. B. Nowzad, *The IMF and its Critics*, Essays in International Finance No. 146, Princeton 1981.

zan de medidas que ellos mismos quieren realizar pero cuyo costo político pretenden evitar; este argumento tiene algo de cierto. Por eso los representantes del Fondo proponen, con razón, hablar de "revueltas por déficit" y "golpes contra la incapacidad gerencial" en lugar de "revueltas contra el FMI"¹⁵.

Al criticar la filosofía y praxis económica del Fondo, no se debe pasar por alto que ciertas partes de sus "paquetes" de ajuste pueden favorecer el desarrollo en casos específicos. Los críticos que adoptan sin reservas los lamentos de los gobiernos de países en desarrollo calificando al FMI como mera agencia del imperialismo que impone la voluntad de los países industrializados al Tercer Mundo, tienden a hacer caso omiso del hecho de que muchos voceros defienden sus propios intereses particulares en los conflictos con el FMI, intereses que no tienen nada que ver con el sano desarrollo económico y social del respectivo país.

Una moneda sobrevaluada puede ayudar a proteger una industria joven contra la poderosa competencia del mercado internacional y puede ser útil para abaratar las importaciones indispensables de productos intermedios. Pero también puede ser utilizada por élites corruptas para enriquecerse descaradamente.

Algo similar sucede con otra condición del FMI, al saber el aumento de los precios al productor de los productos agropecuarios. En el pasado muchos gobiernos los mantuvieron bajos artificialmente a fin de asegurar alimentos baratos a la población urbana, importante para la supervivencia política del régimen y maximizar la diferencia entre el precio internacional y el precio al productor local en los productos agropecuarios exportados. Tal política provocó la disminución de la producción de alimentos y, en algunos países, de la producción agrícola para la exportación. La reactivación de la agricultura mediante mejores precios al productor e imposición de los mismos en contra de los intereses de la población urbana, puede, por tanto, estimular el desarrollo económico y social de un país.

Estos casos nos enseñan que las condiciones del FMI deben evaluarse partiendo de la situación específica de un país. Este argumento no perjudica la crítica general de las medidas deflacionarias del FMI. Es posible que estas medidas sean adecuadas para restablecer la capacidad de servicio de la deuda de un país en el corto plazo, pero a la larga, tienden a agravar los problemas económicos, sociales y políticos de un país deudor perjudicando así también su futura capacidad de pago de sus deudas. En este sentido, la política del Fondo está en contradicción también con su función de resolver los problemas de endeudamiento de los países deficitarios. Por otra parte, los problemas de desarrollo y endeudamiento del Tercer Mundo han alcanzado dimensiones que exigen demasiado de la capacidad operativa y financiera de una sola organización internacional.

El FMI sólo cumple con su papel de agencia que ofrece divisas a países deficitarios para que éstos puedan aliviar crisis transitorias en cuenta corriente. Pero en

¹⁵ Ibid. pp. 18 ss.

los últimos diez años se ha puesto en evidencia que las crisis en cuenta Corriente de los países en desarrollo no son más que manifestaciones visibles de problemas del desarrollo estructural que no pueden resolverse con los instrumentos tradicionales del FMI. Los déficits programáticos y operativos del FMI, creado originalmente para resolver los problemas monetarios y financieros de los países industrializados, se manifiestan hoy en día especialmente en sus intentos de resolver crisis crónicas y estructurales en balanza de pagos de los países en desarrollo.

El FMI, organización internacional que requiere reformas

Las propuestas de reformar el FMI y su Convenio Constitutivo llenan volúmenes enteros. Respondiendo a las críticas expresadas, el Directorio Ejecutivo del FMI resolvió en 1979 "respetar la orientación social y política general" de los países en sus convenios de crédito contingente¹⁶, decisión que hasta la fecha no ha producido soluciones ajustadas a los problemas.

Siendo la voz más reciente en el concierto de los críticos del FMI, la Comisión Internacional sobre problemas entre Norte y Sur ha criticado al Fondo, también en su segundo informe¹⁷, por falta de recursos, distribución injusta del derecho de voto y su política de ajuste. El "programa de emergencia" para resolver la "crisis financiera internacional", cuyas propuestas van más allá del ámbito monetario y financiero, contiene, entre otras, las exigencias siguientes:

- 1. Asignación de nuevos derechos especiales de giro en gran escala**, en cuya distribución deben tomarse en cuenta las necesidades específicas de los países en desarrollo con déficits en cuenta corriente.
- 2. Incremento de las cuotas en 100 por ciento**, por lo menos.
- 3. Mayor apelación al crédito de bancos centrales por parte del FMI**, sobre todo en países excedentarios, así como utilización del crédito de los mercados de capital, lo cual no se ha hecho hasta ahora.
- 4. Mayor asignación de recursos a los tramos de crédito inferiores del FMI**, que implican condiciones menos rigurosas, y a la facilidad de financiación compensatoria de pérdidas por concepto de exportación.
- 5. Incremento del volumen de recursos del grupo del Banco Mundial** y en especial, de los recursos para financiar el ajuste estructural (incremento del préstamo para programas del 10 al 30 por ciento del volumen crediticio anual).

¹⁶ Gold 1979 (n. 5), p. 23.

¹⁷ V. W. Brandt (ed.), *Hilfe in der Weltkrise. Ein Sofortprogramm*, Reinbek 1983.

6. Intensificación de la cooperación informal entre el FMI, Banco Mundial, otros acreedores oficiales y banca privada en las renegociaciones de deudas.

Estas exigencias reflejan ampliamente los deseos y expectativas de los países en desarrollo plasmados políticamente en el planteamiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Se trata, en esencia, del aumento del crédito al Tercer Mundo, transferencia automática de recursos del Norte al Sur, condiciones de crédito más "blandas", eliminación de las condiciones político-económicas y mayor participación en cuestiones monetarias: exigencias, todas ellas, que los países industrializados han rechazado o discutido de manera dilatoria. El Oeste rechazó también las exigencias más recientes de los países no alineados, hechas en marzo de 1983, en una "conferencia sobre la renegociación global de la deuda" y condonación amplia, en parte automática, de deudas. Se teme - no sin cierta razón - un mayor derroche de recursos y la disminución de los esfuerzos nacionales por resolver los problemas.

La demanda de más créditos para países deficitarios y más liquidez para el FMI formulada en el Informe Brandt se justifica, en principio, puesto que los déficits en cuenta corriente se deben, en gran parte, a causas externas, por lo cual tienen que financiarse con recursos externos. El octavo incremento de las cuotas de 61.000 a 90.000 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), realizado en febrero de 1983, y la extensión de los "acuerdos generales de crédito"¹⁸ de 7.000 a 19.000 millones de US\$ representan, por tanto, pasos alentadores hacia los objetivos indicados.

Reformas cualitativas

Aparte del necesario incremento de la transferencia de recursos del Norte al Sur, se deben introducir cambios cualitativos en la solución de problemas de financiamiento y desarrollo¹⁹.

La condicionalidad del préstamo externo debe establecerse partiendo de las causas de las crisis de endeudamiento. De esto podrían encargarse unas comisiones internacionales independientes (en lugar de las tradicionales misiones del FMI) cuya función sería analizar las causas y antecedentes de la respectiva crisis en cuenta corriente. Sobre la base de tales análisis se podrían elaborar concepciones de saneamiento a largo plazo formulando "recetas" específicas para cada país, compuestas de requerimientos realistas de "ajuste" nacional, reformas estructurales indispensables y ayuda financiera externa más o menos concesionaria.

¹⁸ Esta modalidad creada en 1961 por el Grupo de los Diez sirve como red de seguridad del FMI; con ella, el FMI dispone de recursos adicionales cuando su liquidez peligra debido a elevados giros de sus miembros.

¹⁹ Para un estudio reciente sobre las posibilidades de reforma dentro del FMI, v. T. Killick (ed.), *Adjustment and Financing in the Developing World*, Washington.

En este contexto, es importante asegurar que en la determinación de las medidas de ajuste razonables, a) **no se toque al sector de las necesidades elementales** y, b) **no se eche el bulto a los grupos sociales menos responsables de la crisis** (asalariados urbanos, campesinos y arrendatarios). Los criterios puramente monetarios deberían ser sustituidos por criterios cualitativos que contemplen, por ejemplo, progresos en la producción nacional de alimentos u otras reformas sociales (p. ej. reforma tributaria para impedir la evasión de impuestos de los grupos privilegiados).

En los países que son incapaces de "ajustarse" por sus propios medios y que dependen de la ayuda de la comunidad internacional para poder sobrevivir (zona de Sahel, Bangladesh), se aplicaría el principio de la transferencia automática de recursos propuesto por UNCTAD. Pero en general, no debe abandonarse el principio de vincular la ayuda en cuenta corriente con condiciones de desarrollo concediéndose plazos de ajuste prudentes. En regímenes al estilo de Mobutu o Duvalier, donde se violan sistemáticamente los derechos humanos y se derrochan recursos escasos en gran escala, la ayuda financiera externa debería atarse a reformas internas. En el caso de violación continua de principios, la ayuda externa debería suspenderse.

Las reformas cualitativas deberían incluir también la banca privada internacional, cuya política crediticia irresponsable ha agravado, en la década pasada, los problemas de endeudamiento de algunos países porque se dejó atraer por excelentes perspectivas de ganancia. A comienzos de 1983, alrededor de 40 grandes bancos internacionales establecieron un frente de evidencia privado, llamado también "FMI comercial", cuyo objetivo es recabar información más precisa sobre el endeudamiento y riesgo crediticio de los países en desarrollo.

Finalmente, tanto los acreedores como los deudores deberían reflexionar más sobre estrategias de desarrollo que no generen tanto endeudamiento. De acuerdo al principio razonable: "vale más prevenir que curar", se deberían fomentar todos los esfuerzos nacionales e internacionales encaminados a reducir la dependencia tradicional del mercado mundial de los países en desarrollo, por ejemplo, todos los intentos de formar comunidades económicas y de intercambio regional es.

Referencias

- Anónimo, NUEVA IMAGEN/NUEVA SOCIEDAD. p251 - México. 1981; Hilfe in der Weltkrise. Brandt, V. W., EIN SOFORTPROGRAMM. - Reinbek. 1983;
 Dell, S., WORLD DEVELOPMENT. 8. p597-612 - 1982;
 Frieden, J., INTERNATIONAL ORGANIZATION. 3. p407-431 - 1981; Braga de Macedo, J.; Serfaty, S. -- Indebted industrialization.
 Girvan, V. N.; Bernal, R., MONTHLY REVIEW. p34-48 - 1982;
 Gold, Joseph, NUEVA SOCIEDAD. 45. p23, 285-291 - 1979; La estructura del FMI.
 Gold, V. J., CONDITIONALITY. p1 - Washington. 1971; Portugal and the IMF.

- International Monetary Fund, REVIEW OF UPPER CREDIT TRANCH STAND-BY AGREEMENTS APPROVED IN 1978-1979 AND SOME ISSUES RELATED TO CONDITIONALITY. p23 - Washington. 1981;
- Killick, T., ADJUSTMENT AND FINANCING IN THE DEVELOPING WORLD. - Washington;
- Morell, V. J.; Gisseiquist, D., HOW THE IMF SLIPPED \$464 MILLION TO SOUTH AFRICA. - Washington. 1978; The IMF and the Foreclosure of Development Options: The case of Jamaica.
- Nowzad, V. B., ESSAYS IN INTERNATIONAL FINANCE. 146. p18 - Princeton. 1981;
- Payer, V. C., THE DEBT TRAP. - Nueva York; Londres. 1974; The IMF and its Critics.
- Stallings, V. B., PORTUGAL SINCE THE REVOLUTION. p107 - 1981; Stabilization: The Political Economy of Overkili.