

Sin el Fondo, ¿quién estará fuera del mundo?

Teoría y práctica de la intervención del FMI en América Latina¹

Francesco Martone²

Corría el año 1994 cuando leía cómo Eduardo Galeano, en su espléndido libro *Las venas abiertas de América Latina*³, fotografiaba el impacto de las políticas del Fondo Monetario Internacional en América Latina. Era 1994: poco antes de la “Crisis del Tequila” que habría socavado las posibilidades de desarrollo para México, y aún demasiado lejos de las nuevas crisis que sacudieron en 1997 a Asia y después a Brasil, y que más recientemente pusieron al desnudo, como en el caso de Argentina, las responsabilidades históricas del Fondo en el desequilibrio crónico que persigue al continente latinoamericano.

Para 1994 no se podía prever la crisis de credibilidad que el Fondo habría de sufrir posteriormente bajo las fuertes críticas de eminentes economistas como Joseph Stiglitz o de la Comisión Meltzer del Congreso Americano y de su reporte publicado en 2000. Tampoco se podía prever el intento del Fondo de transformar, sobre la marcha, su propio mandato de custodio-guardián de la estabili-

dad monetaria a paladín de la lucha contra la pobreza; ni que el Fondo pudiese, a partir de la tácita admisión de sus propias responsabilidades, anunciar la intención de asumir una posición menos inflexible con respecto a aquellos gobiernos que decidieran seguir una política económica no ortodoxa. El precio, en términos humanos, de esta propuesta y ciertamente tardía revisión, ha sido demasiado elevado. El continente se encuentra ahora frente a una encrucijada, entre la salida a la crisis, la propuesta de recorrer caminos autónomos respecto a los dictámenes del FMI, o el regreso de una segunda década perdida.

Visto desde América Latina, el modelo neoliberal parece ya destinado al colapso total. En efecto, veinte años de políticas macroeconómicas neoliberales no han resuelto la crisis del desarrollo, ni han aportado estabilidad política para reforzar a los gobiernos democráticos. La deuda externa del continente ha aumentado constantemente desde finales de los años ochenta y noventa, pasando de 230 mil millones de dólares en 1980 a 533 mil millones en 1994, hasta llegar a 714 mil millones de dólares en 1997, 793 mil millones de dólares en 1999 y más de un trillón de dólares a finales del siglo. El pago de la deuda ha bloqueado toda oportunidad de crecimiento. El pago del servicio de la deuda ha mermado en un 35,4% las entradas por concepto de exportaciones en 1988. Para Brasil, este porcentaje era del 26,7%; el 19,7% para Colombia; el 21,2% para Ecuador. Según la ECLAC (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina) el ingreso per cápita se redujo en un promedio del 0,9% al año en los 80's, la llamada “década perdida”, y luego cayó a un prome-

Martone, Francesco, 2004, “Sin el Fondo, ¿quién estará fuera del mundo? Teoría y práctica de la intervención del FMI en América Latina”, en ICONOS No.19, Flacso-Ecuador, Quito, pp. Pp.124-129.

- 1 Este artículo fue preparado y revisado para *ÍCONOS* en base a uno más largo publicado en la revista italiana de geopolítica *Limes*, en octubre de 2003, en un número monográfico sobre América Latina. Traducción: Cristina Marchán. Revisión: Mauro Cerbino y Edison Hurtado.
- 2 Senador de la República Italiana. www.francescomartone.it
- 3 Galeano, Eduardo, 1994 (1971), *Le vene aperte dell'America Latina*, Sperling&Kupfer Editori, Milano.

.....

dio del 1,5% en los 90's, en la denominada "década del repunte".

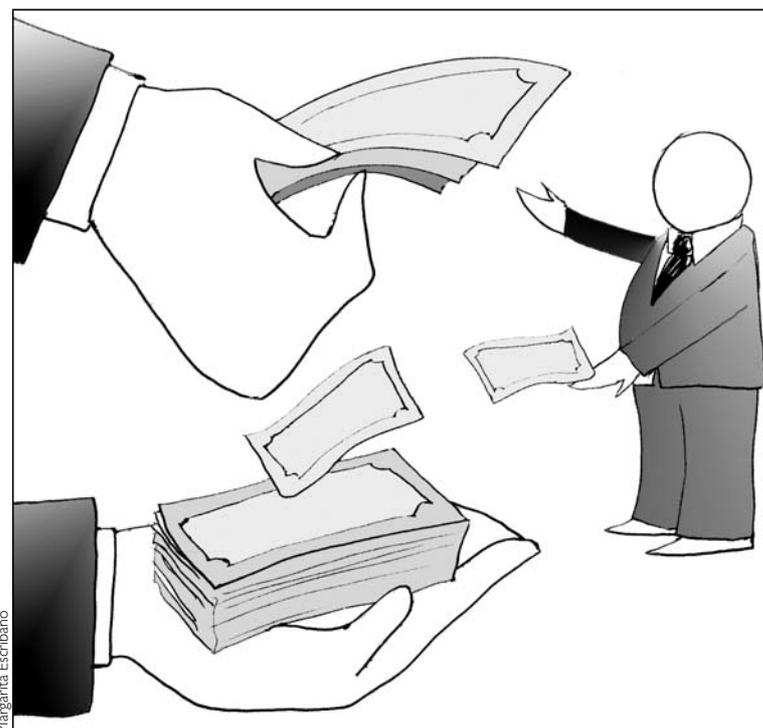
El nuevo sendero argentino inaugurado por Néstor Kirchner, el gobierno de Lula en Brasil, la posibilidad de reforzar los dos polos (Mercosur y Pacto Andino) como alternativa al proyecto del Área de Libre Comercio (ALCA) propugnado por los EEUU, además de las distintas movilizaciones sociales que se han sucedido durante el 2002 y demás, son la prueba de que la hegemonía ideológica y económica del FMI está sufriendo un fuerte remezón, a tal punto que es posible considerar éste como un momento constitutivo a partir del cual es factible esbozar las líneas de unas formas alternativas de hacer política frente al modelo dominante.

Se trata ciertamente de un proceso no exento de dificultades: la prueba de esto ha sido el reciente caso de la crisis de gobierno en Ecuador en 2003. La revolución de los Ponchos y de los Cascos, que había llevado al movimiento indígena primero a las calles de Quito en 2000 y luego al gobierno en 2003 -tras las elecciones de 2002-, lo que consagró el ascenso a la presidencia del ex coronel Lucio Gutiérrez, prácticamente se disolvió en pocos meses.

En Ecuador, en enero de 2002, los sindicatos organizaron una protesta contra el aumento de los precios de los hidrocarburos, mientras que en febrero y marzo hubo un aumento de las movilizaciones en contra de la construcción del OCP (Oleoducto de Crudos Pesados, infraestructura que entra en el programa económico de la ley "Trolebús" concebida para la reforma del estado y aprobada bajo el gobierno precedente de Gustavo Noboa). En mayo de 2002 el Congreso decide revisar algunas condiciones relativas al destino de los ingresos petroleros, estableciendo que el 10% de las entradas del OCP debieron haber sido destinadas a la salud y a la educación pública, mientras que el acuerdo original preveía que al menos el 80% de las entradas serían destinadas al pago de la deuda con el FMI y que el resto iría a un fondo de estabilización en caso de haber variaciones en el precio del crudo. Después de unos pocos días, el FMI decidió bloquear un crédito de ayuda de 240 millones

de dólares en señal de oposición a tal decisión porque, en las intenciones del Fondo, el 100% de los ingresos del OCP tendrían que haber sido destinados al pago de la deuda externa del país. Una deuda que, no obstante los esfuerzos del G8 en 2003 en la cumbre de Evián respecto a la revisión de los parámetros del acceso a las negociaciones del Club de París, continúa estrangulando la posibilidad de desarrollo del país: al 2002, la deuda del Ecuador alcanzaba los 16 mil millones de dólares, igual al 95% del PIB. Los recientes acuerdos establecidos por el Club de París continúan penalizando excesivamente el gasto social respecto del pago del servicio de la deuda.

El gobierno de Gutiérrez (posesionado en enero de 2003), en sus primeros seis meses, firmó una Carta de Intención con el FMI que contemplaba la privatización del petróleo, de la energía, de la empresa telefónica y del agua, y también la flexibilización del mercado de trabajo. Todo esto para obtener un préstamo del FMI por trece meses por un monto de 151 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), cerca de 200 millones de dólares, muy poca cosa para un país que tiene un PIB de 26 mil millones de dólares. En enero de 2003, el FMI envió una señal de confianza al presidente Gu-



Margarita Escribano

tiérrez por haber apoyado inmediatamente programas radicales de reforma estructural.

La hipótesis de un programa de gobierno que podía haber dado al Ecuador una salida innovadora a la grave crisis económica y financiera que durante años ha caracterizado el destino del país y que obliga a millones de ecuatorianos a emigrar, desapareció de un borrón debido a la expulsión del Movimiento Pachakutik de la coalición del gobierno, y por el giro efectuado por Gutiérrez al ceder frente a los partidos de derecha y a los dictámenes del FMI. La gota que derramó el vaso fue el debate en el Congreso de una ley sobre reforma del empleo público (Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa), prevista en la Carta de Intención firmada con el FMI. El proyecto de ley implicaba, entre otras cosas, el aumento de las horas de trabajo de 40 a 48, una simplificación de los procedimientos de despido de los empleados públicos y una disminución de sus salarios. En medio del debate parlamentario, el Movimiento Pachakutik se puso del lado de la oposición bajo la creciente presión de las distintas confederaciones indígenas, con la CONAIE a la cabeza, poco dispuestas a continuar aceptando la imposición de políticas económicas inspiradas por el FMI. Las intenciones de Gutiérrez eran pasar las rígidas pruebas impuestas por el FMI para poder acceder a cerca de 500 millones de dólares en préstamos pendientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Así, para obtener ese reconocimiento internacional, el ex coronel perdió en el camino a los miembros de su coalición de gobierno, desde el MPD a Pachakutik, haciendo precipitar de nuevo al país en una crisis con consecuencias impredecibles.

En cuanto a Venezuela, al día siguiente de los eventos que llevaron a la momentánea salida de Hugo Chávez, en abril del 2002, Tom Dawson, director de Relaciones Externas del FMI, en un comunicado de prensa del 12 de abril del 2002, comentó -en una afirmación que muchos analistas entendieron como un inesperado reconocimiento político al gobierno golpista- que el FMI estaba listo para dar

al nuevo gobierno venezolano cualquier forma de asistencia que ellos consideraran oportuna. El reconocimiento “de facto” de la legitimidad del gobierno de Carmona por parte del FMI fue hasta más rápido que el de la administración Bush a través del responsable para América Latina, Otto Reich. Sobre el tema, el economista Paul Krugman comentó que “el FMI no tiene ningún motivo para ser un paladín de la democracia, sin embargo tampoco debe dar la sensación de felicidad con respecto al golpe”. Frente a las múltiples críticas recibidas, el Fondo intentó justificarse afirmando que su intención había sido referirse no al gobierno sino al apoyo para el país. Sin embargo, el FMI ha afirmado recientemente que el repunte para Venezuela depende exclusivamente de las soluciones a la crisis política del país, que permitiría reforzar la confianza de los consumidores y de los inversionistas. Al mismo tiempo, según los datos macroeconómicos, Venezuela no sería “elegible” para recibir recursos del FMI, dado que no habría desequilibrio en la balanza de pagos, ni amenazas especulativas. Por otra parte Chávez nunca ha mostrado la intención de golpear las puertas de Washington. Es más, en agosto del 2003, Chávez declaró que Venezuela podría retirarse del FMI si esta institución continuaba con reproducir o imponer políticas de corte neoliberal, y reafirmaba, como alternativa, seguir con sus programas de desarrollo “endógeno”. Hasta ahora, Venezuela ha podido desenvolverse sin el Fondo porque tiene una reserva monetaria de aproximadamente 15 mil millones de dólares que podrían ser usados para financiar el déficit en vez de recurrir al financiamiento externo, con el riesgo, sin embargo, de posibles acciones especulativas y posteriores fugas de capital. En estas condiciones, el futuro de la economía venezolana queda prácticamente anclado a las tendencias de los precios del petróleo.

En lo concerniente a Brasil, en 2002, el FMI decide conceder 30 mil millones de dólares para revigorizar la economía brasileña, pero las condiciones impuestas fueron elaboradas para influenciar las elecciones presiden-

ciales, buscando mitigar los efectos de una posible victoria de Lula. Cada candidato a las elecciones debía comprometerse a sostener las políticas macroeconómicas, si quería obtener un préstamo en dos desembolsos: seis mil millones de dólares a finales de 2002 y el resto después de las elecciones presidenciales. Cada cuatro meses el FMI verificaría el cumplimiento de los objetivos so pena de la cancelación del resto del préstamo. Hasta el 2005, el superávit primario de la balanza de pagos tendrá que mantenerse al 3,75 por ciento. Según muchos observadores, entre ellos José Antonio Ocampo del ECLAC, lo que es el más grande paquete de salvataje financiero jamás concedido por el FMI, tendría consecuencias limitadas sobre el crecimiento del país y, más bien, afirma, agravaría la crisis social. Una crisis que en buena parte deriva de la dependencia del gobierno anterior, el de Fernando Henrique Cardoso, respecto a las instituciones financieras internacionales y a las empresas extranjeras, y con la decisión de Cardoso de mantener la tasa de cambio del real anclada al dólar, una medida que condujo a una reducción de la competitividad de los productos brasileños en el mercado internacional y a un deterioro de la balanza comercial.

El Brasil de Cardoso, en el intento de atraer capitales extranjeros, aumentó de manera desmesurada las tasas de interés, incentivando el flujo de fondos especulativos de corto plazo. La crisis sobrevino en 2000, bajo el “efecto tango” del desastre argentino, y duró hasta el acuerdo negociado con el FMI por los 30 mil millones de dólares de *bail-out*. El apoyo de EEUU a semejante compromiso financiero es bastante inusual, dada la tradicional reticencia de los republicanos por sostener medidas de salvataje financiero de tal magnitud.

El informe Meltzer del Congreso de EEUU identifica en la “crisis tequila” -que golpeó a México entre 1994 y 1995- el punto de inflexión de las políticas del FMI en todo el continente. Este informe contiene, además, una fuerte crítica sobre la eficacia de la intervención del FMI en la prevención de las crisis. Si, por un lado, se decía que las interven-

ciones del Fondo no habían resuelto los problemas estructurales de los países -y más bien habían aplazado la reducción de la deuda-, por el otro, la predisposición a desembolsar fuertes cantidades de dinero en paquetes de salvataje del tipo *bail-out*, había enviado el mensaje equivocado al mundo de las finanzas.

De hecho, el FMI habría incentivado, aunque indirectamente, las operaciones riesgosas por parte de los operadores internacionales, en países ya inestables; operaciones realizadas gracias a la idea de que una intervención de salvataje del FMI habría contribuido a frenar las eventuales pérdidas. En otras palabras, los *bail-out* habrían servido casi exclusivamente para sostener los intereses de los inversionistas especulativos y de las empresas extranjeras. Sin embargo, el *bail-out* de Brasil fue apoyado con fuerza por la administración Bush, como también el paquete de salvataje del Uruguay, mientras se frenaba la intervención para Argentina. La aparente paradoja se explica con una mirada más atenta. Entre los bancos más expuestos a la crisis brasilera estaban dos de los principales financistas de la campaña electoral del presidente Bush, el Citigroup y el Fleet Boston Bank, que habrían perdido cerca de 20 mil millones de dólares en caso del *default* de Brasil. Estos dos bancos y el JP Morgan Chase Bank estaban mucho más expuestos en Brasil que en Argentina. Lo mismo se puede decir para la General Motors. Por lo tanto, como dice la organización Jubilee Research, el préstamo del FMI, más que ser una ayuda para Brasil, demostró ser un chaleco salvavidas para los intereses multinacionales estadounidenses. De hecho, tras el anuncio de la concesión del préstamo del FMI, los títulos del Citigroup y del Fleet Boston Bank treparon al alza, aumentando un seis por ciento no obstante su grave situación financiera.

En mayo de 2002, Anne Krueger, vice directora del FMI, elogió a Lula por sus políticas económicas sensatas. La campaña electoral de Lula estuvo sostenida en la recuperación del crecimiento económico, en el aumento del empleo y en el proyecto Hambre Cero para el apoyo alimenticio a los pobres.

Se trataba de prioridades para nada obvias en las mentes de los tecnócratas del Fondo.

Hoy, el Fondo y Lula se están mirando a los ojos, con una política de bajo perfil. Algo difícil en estas condiciones para Lula, que se encuentra entre la necesidad de adherir a las prescripciones del FMI para detener la fuga de capitales y tranquilizar a los mercados internacionales, y al mismo tiempo en el intento de movilizar políticas nacionales en el campo social y del desarrollo.

En Argentina, el nuevo presidente Néstor Kirchner heredó un país en un colapso financiero, económico y político; una sociedad caracterizada por la pobreza y una enorme desconfianza en las instituciones. Mucho se ha dicho y escrito sobre la crisis argentina, las causas, la responsabilidad y las posibles soluciones. El Fondo Monetario Internacional ha acompañado a Argentina desde 1956. Desde entonces, en los siguientes 45 años, el Fondo ha concedido 34 préstamos a Argentina, y los gobiernos de turno han adoptado reformas estructurales, han privatizado y liberalizado, han anclado el peso al dólar, han debilitado todo el sistema financiero nacional vendiendo muchos bancos y facilitando la fuga de capitales al extranjero. Entre los principales críticos del rol del FMI en la crisis argentina está su propio ex Chief-Economist Michael Mussa, que en julio de 2002 publicó una investigación para el Institute for International Economics. Según Mussa, los programas del FMI en los años 90 habrían permitido a Argentina acceder fácilmente a recursos financieros provenientes de los mercados privados, causando un aumento exponencial de la deuda. Es en los años 2000-2001 que el FMI debía haber propuesto la salida de la paridad dólar-peso, algo que habría probablemente prevenido algunos de los efectos devastadores del *default* de 2002. En cambio, el FMI concede en agosto del 2001 un paquete ulterior de ayuda financiera de ocho mil millones de dólares, y después de un año de negociaciones acordó en enero de 2003 aplazar algunos meses la cancelación de créditos por 6,8 mil millones de dólares con vencimiento a agosto del

mismo año, para dar respiro al nuevo gobierno cuyo programa político de "nacionalismo económico se basa en el refuerzo de la demanda nacional y una extensión de los vencimientos para el pago de la deuda externa.

Kirchner ha cambiado notablemente las modalidades de las relaciones entre Argentina y el FMI, a tal punto que se puede afirmar que Argentina podría obviar la ayuda del Fondo. En efecto, de agosto 2001 a enero 2003, la intervención del FMI no ha hecho más que agravar la situación para luego acceder a un acuerdo de nuevos vencimientos del pago de la deuda, sin nuevos recursos financieros. Sin embargo, el país tiene hoy una balanza comercial en activo, y podría obviar los recursos financieros del exterior. Esta situación refuerza notablemente la posición de negociación de Argentina. Fuerte de esta condición, Kirchner, luego de un aplazamiento de muchos meses, en julio de 2003, finalmente se ha encontrado en la Casa Blanca con George W. Bush obteniendo de él el apoyo respecto de la solicitud de un nuevo préstamo al Fondo a un plazo de tres años.

Es necesario subrayar que Argentina, desde hace meses, había decidido no seguir del todo las recomendaciones impuestas por el FMI para facilitar el pago de una parte de la deuda de 2,9 mil millones de dólares con vencimiento a inicios de septiembre. Este pago representa además el 20 por ciento de las reservas monetaria del país (12,3 mil millones de dólares) y es parte de la deuda que Argentina tiene con el FMI (que asciende a 14,8 mil millones de dólares). Kirchner, el primer presidente electo después del *default* de finales de 2001, ha decidido resistir a los pedidos del FMI respecto de la reglamentación para los créditos para viviendas y el aumento de las tarifas por los servicios públicos, declarando que quiere trabajar para el pueblo argentino, y no sólo para los poderes fuertes o para el Fondo Monetario. Sin embargo, del mismo modo que Lula, al presidente argentino le toca enfrentar meses decisivos, en los cuales se le irá agotando la mala herencia de los gobiernos precedentes, y tendrá que diseñar nuevos

planes que viabilicen un repunte de la economía y que impriman un cambio radical en la lucha contra la exclusión social y la pobreza.

La relación entre el FMI, los gobiernos y la sociedad civil latinoamericana ha sido, a lo largo de los años, una relación históricamente conflictiva y hegemónica al mismo tiempo. Un conflicto que, lejos de ser exclusivamente paradigmático e ideológico –por las diversas concepciones en torno al rol asignado al Estado o al capital privado–, ha acompañado los trágicos hechos protagonizados por docenas de dictaduras y regímenes liberticidas que han ensangrentado la historia latinoamericana del siglo veinte. Hoy como nunca emerge de esta conflictividad, con mayor fuerza, la posibilidad de un nuevo curso democrático en el continente, fundado en una profunda reconsideración de las modalidades de intervención e ingerencia del FMI sobre políticas internas de los gobiernos. E, incluso, se abre la posibilidad de iniciativas y planes autónomos respecto de los dictámenes del Fondo.

En Argentina, durante el período de la grave crisis institucional y financiera de 2002, se podía escuchar el dicho: “Sin el Fondo Argentina estaría fuera del mundo”. Es probable que hoy valga lo contrario, es decir, que las políticas del FMI han contribuido de manera determinante a llevar a todo un continente a la pobreza y a la inestabilidad social y política. Los efectos desestabilizadores de los modos y las estrategias de intervención del FMI en América Latina, y la ampliación desmedida de su competencia institucional, comprueban la urgencia de una recomposición de los sistemas económicos y financieros globales, a través del desarrollo de normas que puedan distribuir de forma equitativa derechos y deberes entre los países deudores y los países acreedores. Esto presupone pensar en procesos más equitativos y transparentes para la prevención de las crisis financieras, y para la solución del problema de la deuda externa, desde una instancia de arbitraje, así como la ruptura del monopolio de los círculos restringidos de acreedores, como el Club de París, el Club de Londres o el FMI.

Es justamente en América Latina donde estas propuestas han tomado forma. En Guayaquil, Ecuador, una conferencia internacional sobre la deuda organizada por el Jubileo 2000 aprobó en 2001 un programa global para el apoyo a los tribunales de arbitraje sobre la deuda; mientras que más recientemente el Parlamento Andino se declaró a favor de propuestas similares. Hasta el propio FMI, a través de su economista en jefe Anne Krueger en 2002, en el intento de apropiación del debate en curso, propuso un modelo de reestructuración de la deuda de tipo soberano, la SDRM, que retomaba algunas de las propuestas elaboradas en relación a un arbitraje internacional sobre la deuda. Una propuesta que hoy ha caído en desgracia debido a la rapidez con la que tanto los bancos internacionales como el Tesoro norteamericano han decidido desecharla.

Quedan muchos asuntos abiertos sobre los que hay que encontrar un consenso, y muchas propuestas operativas para una solución equitativa, transparente y justa a la deuda externa de los países pobres. Propuestas como la fijación de un impuesto a los movimientos de capital especulativo, la redefinición de las competencias de las instituciones financieras internacionales, la responsabilización y el involucramiento activo del sector privado en la prevención y solución de las crisis financieras, no pueden sin embargo prescindir de una nueva manera de abordar la solución al problema de la deuda externa para todo el continente latinoamericano. Una manera de abordar el tema que, en última instancia, reúna en sí todas las contradicciones pero también las posibles soluciones a los daños causados por un sistema financiero neoliberal libre -hasta ahora- de operar con un escaso control por parte de los parlamentos y de la sociedad civil de los países ricos y de los países endeudados. Insisto, sin una solución justa, equitativa y transparente al asunto de la deuda externa, tratándolo como aquello que es, vale decir, no sólo desde lo financiero, sino sobre todo, desde lo político, no podrá haber posibilidad de desarrollo humano ni de la justicia social para los países latinoamericanos.