

Algunas intervenciones del FMI en América Latina

PABLO SERRANO CALVO

El Fondo Monetario Internacional (FMI) son más viejas que el propio Fondo. En plena conflagración bélica (en 1941, cuando Estados Unidos y el Reino Unido formulaban los planes del sistema monetario internacional que regiría en el futuro), ya había sido calculado cuidadosamente por Estados Unidos el papel que podía desempeñar América Latina como aliada suya en las deliberaciones. Y, de hecho, el área no estuvo mal representada en Bretton Woods, en julio de 1944.

La imposición del Plan White al mundo capitalista en ese entonces representó para Estados Unidos un campo muy propicio para el desarrollo del imperio del dólar. Los organismos nacientes —el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)— se encargarían de exigir el equilibrio de la balanza de pagos de los países deficitarios, el uno, y de irradiar parte de los dólares que Estados Unidos habían centralizado, el otro. Las misiones de consulta de ambos organismos visitarían anualmente a los países miembros para verificar su salud financiera y, en caso de visos de insolvencia, exigirían de ellos la corrección de las variables económicas. Después de todo, ambos organismos entrañaban un carácter supranacional y estaban legalmente facultados para hacerlo. Sin embargo, el derecho de veto en las decisiones importantes que adoptarán siempre lo guardó Estados Unidos para sí.

América Latina, inserta en relaciones de dependencia particular estrechas con Estados Unidos, vio en el FMI y el BIRF una nueva forma de dominación más compleja y oscura, a la vez que más sutil, pues envuelta en aquella nube de "supranacionalidad" la presencia de Estados Unidos permaneció implacable, junto con la de la comunidad financiera internacional.

El propósito de estas páginas es señalar, si bien someramente, los resultados de la intervención de uno y de estos organismos (el FMI) en algunos países latinoamericanos. Desafortunadamente existen limitaciones para efectuar un estudio que abarque mayor número de países. Sin embargo, a vuelo de pájaro, se mostrará cómo, durante el gobierno populista de Getulio Vargas, las relaciones de Brasil con Estados Unidos y con el FMI se volvieron tensas como consecuencia de una serie de medidas de tipo nacionalista impuestas en ese entonces; asimismo, se verán los resultados del programa de estabilización impuesto por el Fondo en Bolivia, tras el derrocamiento del gobierno progresista de Paz Estenssoro. El caso argentino será examinado tras la caída de los dos gobiernos peronistas, y se intentará una aproximación al caso actual mexicano, aunque se desconocen los términos del cuantioso crédito que el FMI concedió recientemente a este país. Sin embargo, antes de ello conviene tener presente lo que ha representado el FMI para los países deficitarios y el aspecto operativo de sus créditos, así como también hacer un poco de memoria y recordar el papel de América Latina en la preparación de Bretton Woods. De todo ello se desprenderá que los objetivos estrictamente monetarios que le fueron encomendados a este organismo han trascendido no sólo el ámbito económico, sino que han afectado la vida social de América Latina y, en ocasiones, incluso la política.

El FMI y los Países Deficitarios

ajuste económico con el fin de corregir el desequilibrio externo, la inflación (normalmente) y el déficit presupuestario. Conocidos como programas de estabilización, estos ajustes económicos han trascendido el ámbito económico y han afectado el social y a veces el político. La acción favorecedora del capital que suponen, en detrimento del salario, no siempre puede ser llevada a cabo por un gobierno, así que existen casos en que un golpe de Estado ha acompañado a un programa de estabilización.

América Latina ofrece múltiples ejemplos de programas de estabilización puestos en práctica. El desequilibrio externo crónico del área, la inflación generalizada en la mayoría de sus países, los intentos de nacionalización de empresas y de recursos naturales, las prácticas cambiarias contrarias a la doctrina del Fondo y, en general, los gobiernos de corte populista o nacionalista han encontrado siempre una oposición por parte del FMI, y, tras él, de la comunidad financiera internacional. Debe tenerse en mente que el capital financiero busca las mejores condiciones para su reproducción y que el FMI es un organismo que está legalmente facultado para crearle el mejor clima, ya que actúa, en caso de que un país con estrangulamiento financiero acuda a él, como auditor externo y como contralor para verificar que las variables económicas se corrijan según sus planes y según las necesidades de reproducción del capital.

América Latina en los inicios del FMI

Inserta en estrechas relaciones de dependencia comercial y financiera con Estados Unidos, América Latina contribuyó desde un principio al predominio del Plan White. En las reuniones previas a Bretton Woods, en las cuales América Latina estuvo ampliamente representada, Keynes había advertido que dicho plan concedía a Estados Unidos y a América Latina un poder de votación dentro del organismo que habría de crearse, sustancialmente mayor que el del Reino Unido, y sus colonias. Desafortunadamente esta analogía, que equiparaba a América Latina con las colonias británicas, contenía mucho de verdad. En el Convenio Constitutivo del FMI se garantizaban a las "repúblicas americanas" dos sillas en el Directorio, que en un principio ocuparon México y Brasil, de forma tal que el hemisferio occidental tuviera un peso mayor en las deliberaciones del organismo. Cuando Argentina se adhirió finalmente al FMI en 1956, una nueva silla le fue concedida a América Latina, aunque ésta ya no fue garantizada en el Convenio.

único. Mediante la eliminación de los subsidios a los consumidores (contrarios a la doctrina del FMI) se redujo drásticamente el déficit de las empresas del Estado. Los usuarios vieron elevadas las tarifas de los ferrocarriles en 150 por ciento, las de electricidad en 100 por ciento y los precios del petróleo y sus derivados entre 200 y 500 por ciento. Después de todo, los salarios habían llegado a representar 60 por ciento del ingreso nacional, de acuerdo con lo que este experto indica. Asimismo, en el curso de la reforma fiscal emprendida aumentaron los impuestos a la importación hasta llegar a representar 300 por ciento del valor de la mercancía, según su destino, y se introdujo un impuesto sobre el consumo de la gasolina. Los impuestos a la exportación se fijaron en 10 por ciento sobre productos animales y 20 por ciento sobre los agrícolas.

La reforma cambiaria efectuada en 1959 fue integral. Importadores y exportadores operarían ya con un tipo de cambio único: los exportadores de carne dejaron de verse afectados por aquellos tipos múltiples que les eran adversos y ahora tenían que pagar sólo 10 por ciento del valor de sus ventas al exterior en forma de impuestos. Pero, más aún, esta reforma cambiaria entrañó el abandono del convenio que Argentina había suscrito con el "Club de París" y la adopción de un sistema de pagos multilaterales. La inserción de Argentina en el área del dólar fue definitiva.

A pesar de la "ayuda" externa que Argentina recibió en 1959 (329 millones de dólares del FMI, de organismos financieros del Gobierno de Estados Unidos y de los bancos privados norteamericanos) el producto nacional registró una reducción de 4.5 por ciento, que, según dicho "experto", "no puede atribuirse totalmente al programa de estabilización. En la primavera de 1959 Argentina sufrió una de las peores inundaciones de su historia..." Asimismo, apunta que "las grandes inversiones extranjeras en la industria del petróleo no se hubieran hecho si no hubiese habido confianza en el futuro". Tres años después este país volvería a suscribir una nueva carta de intención y, por ende, a someterse a un programa de estabilización.

El acontecer económico de Argentina en la década de los sesenta y lo que va de los setenta no ha sido muy feliz. El estancamiento y la inflación estado presentes y las inversiones extranjeras no han encontrado siempre las utilidades deseadas. Un gobierno que favoreciera por la fuerza bruta al capital era tal vez lo que esperaba la comunidad financiera internacional.

En 1976, el FMI otorgó al gobierno del general Videla un crédito por 260 millones de derechos especiales de giro (310 millones de dólares, aproximadamente), que había negado al segundo gobierno peronista. La carta de intención correspondiente, también publicada, da una idea clara de "abatimiento de los salarios reales que se persigue... Gobierno está convencido —señala la carta— de que los importantes aumentos de los salarios nominales que Argentina ha experimentado en el pasado no fueron un método apropiado para mantener los salarios reales a niveles adecuados en el mediano o largo plazo."

ciento, así como también otras. La inversión extranjera empezó a fluir hacia la extracción y exportación de petróleo, precisamente a la región de Madrejones, cuya producción representaba 60 por ciento de incremento en el petróleo extraído en toda Bolivia.

Sin embargo, a pesar del programa de estabilización, la producción de estaño descendió de 37 mil toneladas a 21 mil en 1959. "Las causas de esta declinación son muchas y muy complejas —señala el mencionado 'experto' del FMI—, pero es clara la responsabilidad de la Corporación Minera por la declinación de los últimos tres o cuatro años."

Para evitar este tipo de "errores", con posterioridad Bolivia concertó un acuerdo con la compañía Saltzgitte Industriebau Gesellschaft, de Alemania Federal, por el cual esta empresa quedaba a cargo de la vigilancia y administración de los fondos para reorganizar y "racionalizar" la Corporación Minera de Bolivia. Estos fondos provenían de acuerdos multilaterales concertados por el Gobierno boliviano con los gobiernos de Estados Unidos y de la República Federal de Alemania, y con el Banco Interamericano de Desarrollo.

México (1976)

En realidad son pocos los programas de estabilización implantados en América Latina de los cuales se tenga un cabal conocimiento. Sin embargo, los aquí presentados permiten sacar algunas conclusiones respecto a la forma como ha operado el Fondo Monetario en América Latina. Un aspecto que debe destacarse es que, de hecho, los créditos otorgados por este organismo para aliviar los problemas de balanza de pagos no son cuantiosos ni sirven, por sí mismos, para cumplir con dicho fin. Estos créditos no representan sino un acuerdo tácito de un país con la comunidad financiera internacional de que salvaguardará las condiciones necesarias para la reproducción del capital en el interior de sus fronteras. Normalmente, tras un crédito del FMI, vienen a América Latina otros de Estados Unidos, gubernamentales y privados, y, posteriormente, de países excedentarios, como pueden ser algunos europeos y, ahora, ciertos países petroleros.

La querrela sostenida hace más de 30 años en Bretton Woods no fue fortuita. La moneda en el sistema capitalista no desempeña un papel neutro y menos aún lo es el control del sistema monetario internacional. El Imperio británico, seriamente herido desde la primera guerra mundial, no hizo sino llevar adelante un último esfuerzo por preservar su supremacía financiera mundial mediante el plan que en 1944 presentara Keynes. Sin embargo, la suerte estaba echada y Estados Unidos, basado más en su aplastante poderío que en la teoría monetaria, impuso al mundo capitalista el Plan White.

Si la Unión Internacional de Compensación propuesta por Keynes depositaba en los países superavitarios cierta responsabilidad en el ajuste de la balanza de pagos, el FMI la dejaba por completo sobre los hombros de los países deficitarios (cuyas monedas, cabe aclarar, no sirvieran de reserva, como lo ha sido el dólar). Para el desarrollo de los países dependientes ambos proyectos representaban un obstáculo, al radicar buena parte de sus conflictos en las relaciones desventajosas de comercio a las que se ven sometidos frente al exterior. Sin embargo, el FMI exigió que la balanza de pagos estuviese en equilibrio, sin ninguna responsabilidad de parte de los países superavitarios, lo que suponía que el déficit en cuenta corriente debía ser compensado con un superávit en la cuenta de capital. Y los ingresos de capital han dependido del albedrío de los organismos internacionales de las dependencias gubernamentales de los países hegemónicos, de la banca privada y de los inversionistas extranjeros.

Los países dependientes, que por esencia son deficitarios (salvo ahora el caso de los países petroleros), han debido, pues, importar capitales o, si no los pudieron captar, devaluar sus monedas, perder reservas monetarias internacionales o, finalmente, contraer sus economías. Pero incluso los países que han dado libre acceso a los capitales externos y a la inversión extranjera directa y que pudieron tener un auge considerable en algunos sectores de sus economías (frecuentemente no los más aconsejables) ven ahora, ras esta última crisis, que también este tipo de desarrollo conduce a su estrangulamiento. En suma, el marco monetario y financiero impuesto en 1944 por Estados Unidos en Bretton Woods, a pesar de sus crisis y reformas, aún encarnado en el FMI y el BIRF, ha representado un freno, o, al menos, una deformación del crecimiento de las economías dependientes.

El FMI, además de regir el sistema monetario internacional, ha mostrado, mediante su labor de "vigilancia", que su doctrina sobrepasa los estrictos límites monetarios que aparentemente le fueron encomendados. Veladas por una fachada friamente técnica, las misiones de consulta que el menos anualmente visitan a los países miembros penetran en su información estadística y elaboran con ella un informe de la situación económica del país en cuestión, que es discutido con las autoridades locales, las cuales ven con temor un fallo negativo. De hecho, la comunidad financiera internacional fincará sus futuros créditos en los dictámenes del FMI y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Una vez que un país admite sus debilidades y no tiene otra posibilidad que acudir al crédito del FMI, debe aceptar, cuando el financiamiento solicitado supera los dos primeros tramos en que divide el organismo su financiamiento (o sea 50 por ciento de su cuota), una serie de condiciones que el Fondo impone. Ello requiere la firma de una "carta de intención" por medio de la cual las autoridades monetarias y financieras del país se comprometen a poner en práctica un programa de

Brasil (1951-1954)

Sin embargo, las relaciones entre el FMI y América Latina no fueron tan felices como al principio. En el caso de Brasil, el populismo de Getulio Vargas tuvo sus fricciones con el organismo. El mantenimiento de la sobrevaluación del cruzeiro, con el fin de elevar el precio del café en los mercados internacionales y de transferir la plusvalía del aparato agroexportador al industrial y la subasta de divisas según una escala de prioridades de tipo nacionalista, junto con las prácticas comerciales tan restrictivas que se impusieron en ese entonces para fomentar la industrialización, no sólo afectaron a la oligarquía agroexportadora de las plantaciones de café, sino también a los trusts norteamericanos. De hecho, en el primer decenio de posguerra el café pudo mantener un precio internacional muy elevado que permitió a Brasil crecer autárquicamente y sin necesidad de recurrir en forma considerable al FMI. Sin embargo, éste y el Gobierno de Estados Unidos se opusieron a las prácticas monetarias y de desarrollo industrial emprendidas por Vargas. Fue entonces cuando el presidente Eisenhower negó un préstamo por 500 millones de dólares que estaba destinado al Plan SALTE (salud, alimentación, transporte y electrificación).

Argentina (1958 y 1976)

El que Argentina no haya ingresado desde un principio al FMI puede ser interpretado como un resultado de la presencia de Juan Domingo Perón en el poder. La guerra había traído a Argentina, como a la mayoría de los países latinoamericanos, un periodo de prosperidad, dado que la demanda —y los precios— de sus productos de exportación habían ascendido. Sin embargo, esta situación se fue deteriorando y, dos años después de su ingreso en este organismo, durante el régimen de Frondizi, Argentina acudió al FMI, lo cual la obligó a someterse a un programa de estabilización.

Según un "experto" del FMI, la situación de estancamiento e inflación a la que Argentina se enfrentaba en los años previos a 1958 no era sino el resultado de la política peronista de industrializar al país "a toda costa", así como de la política cambiaria que significaba el uso de tipos múltiples con el fin de favorecer el consumo de las clases trabajadoras en detrimento de la burguesía exportadora, y del pago de la deuda que ocasionó la compra por parte del Estado de las empresas en manos de extranjeros, como fue el caso de los ferrocarriles, que eran propiedad de los británicos.

Así, el programa de estabilización puesto en marcha por Frondizi se orientó a frenar la inflación y a implantar un sistema cambiario capaz de lograr el equilibrio de la balanza de pagos, con base en un tipo

Por el contrario, el Gobierno cree que esto sólo puede ser alcanzado por aumentos en la productividad que requieren condiciones generalmente estables en la economía. En consecuencia, el Gobierno será cauto en la concesión de nuevos ajustes salariales para asegurar que tales aumentos no vayan a frustrar el esfuerzo de la lucha en contra de la inflación. Con respecto a los precios, el nuevo Gobierno actuó con celeridad, a principios de abril, para eliminar los controles generalizados. . . ."

Bolivia (1956)

Otro programa de estabilización acerca del que se cuenta con cierta información es el reseñado por Costanzo respecto a Bolivia, en 1956. Al tomar el poder el gobierno progresista de Paz Estenssoro, en 1952, puso en marcha la reforma agraria, trató de incorporar a la población indígena a la vida económica y nacionalizó las minas de estaño, cuestión que también va en contra de la doctrina del FMI y de la comunidad financiera internacional. Sin embargo, a juicio de ese autor, la falla mayor del gobierno fue el haber descuidado la política fiscal y la monetaria. De hecho, Bolivia atravesaba por una crisis inflacionaria peor que las que había conocido en el pasado, que ya habían sido serias.

Tras el derrocamiento de Paz Estenssoro, en agosto de 1956, Hernán Siles Suazo creó un Consejo Nacional de Estabilización, el cual tenía como mira principal reducir el déficit de la Corporación Minera de Bolivia, principal causante de la inflación a los ojos de los financieros. La Corporación Minera era el organismo estatal que operaba las minas antes en poder de los "barones del estaño".

Asimismo, "el Congreso boliviano otorgó al Presidente poderes de emergencia por un año, autorizándolo a contraer los compromisos que requiriese la obtención de préstamos de estabilización, así como facultándolo para firmar contratos con inversionistas extranjeros y nacionales y para adoptar las decisiones que fuesen necesarias en los campos de la política monetaria y fiscal, de los salarios, la banca, los precios y las tarifas de los servicios públicos". Así, se formó un fondo de Estabilización con un total de 22,5 millones de dólares, provenientes de un stand-by (crédito contingente) del FMI por 7,5 millones, un crédito de estabilización de la Tesorería de Estados Unidos por cinco millones y una donación de diez millones de la Administración de Cooperación Internacional de Estados Unidos.

Con estos recursos, pues, la estabilización se puso en marcha; los tipos de cambio múltiples nuevamente fueron sustituidos por uno de mercado libre; 6 mil mineros de la Corporación fueron despedidos; disminuyó el número de burócratas; se redujo "la carga de la seguridad social sobre la economía" y se eliminó todo tipo de subsidios que beneficiaban sobre todo a las clases trabajadoras; el precio de la gasolina aumentó siete veces, las tarifas ferroviarias entre 70 y 130 por

Así por ejemplo, en el caso de México en 1976, tras el anuncio de que podría obtener del FMI alrededor de mil millones de dólares (el mayor financiamiento concedido por el FMI a un país en desarrollo) que servirían para saldar en parte los financiamientos de disponibilidad inmediata concedidos por la Tesorería y el Sistema de la Reserva Federal, de Estados Unidos, se obtuvo un crédito del mercado de eurodólares por 800 millones de dólares. Con posterioridad fluyó hacia México una serie de créditos de menor monto y, recientemente, algunos bancos extranjeros mostraron su disposición para renegociar la deuda externa mexicana. A diferencia de otros países latinoamericanos, en México no se han dado a conocer las condiciones que impone la carta de intención suscrita.

En el pasado México ha dado pasos sólidos en la nacionalización de los sectores básicos de la economía y, sobre todo, en el último sexenio logró ciertos avances en materia salarial, pasos que se espera que sean irreversibles. Sin embargo mucho del crédito del pasado se fincó en el financiamiento externo y en las inversiones extranjeras directas. A fines de 1976, se estima que la deuda externa del país era superior a 25 mil millones de dólares. La crisis por la que atravesó el capitalismo en 1974-75 vino a agudizar los problemas externos de México durante 22 años, y lo que es peor, al grado de tenerse que recurrir al FMI.

Los próximos tres años serán testigos de los cambios que en materia económica y social se susciten en México. De acuerdo con la doctrina del FMI mostrada en los casos anteriores, habrán de venir reducciones en los salarios reales dentro de este programa de austeridad, mayores posibilidades para la inversión extranjera y, tal vez, se registre incluso una disminución en el peso del sector paraestatal dentro de la vida económica del país. El margen de acción de las autoridades mexicanas determinará la intensidad de los cambios. Asimismo, el ritmo de crecimiento de la economía se verá comprometido, como un ejemplo más del estrangulamiento a que conduce el modelo seguido en el pasado, sustentado en el capital externo, y como un resultado más del programa de estabilización.

A Manera de Conclusión

El marco monetario y financiero representado por el FMI y el BIRF no viene a ser sino el ajuste obligatorio de los pagos de un país con el exterior. En la medida en que los países dependientes sigan sometidos en el ámbito comercial a las relaciones imperantes, y el servicio de la deuda sea tan oneroso, registrarán balanzas en cuenta corriente deficitarias, y el FMI se encargará de hacer que éstas se equilibren, ya sea obligándoles a contraer sus economías, o bien haciendo factible y creando las condiciones propicias para que el capital siga penetrando y reproduciéndose, modelo que ha mostrado no beneficiar a los países receptores.

Ante estas perspectivas de dependencia, sólo surge la posibilidad de revisar radicalmente las relaciones económicas de estos países con el exterior y la necesidad de fincar el desarrollo en otros términos. □