

ARTHUR MacEWAN

El derrumbe económico de Argentina

En su cuarto año de recesión, con una tasa oficial de desempleo próxima al 20% y cada vez mayores recortes de los programas sociales, los argentinos salieron a la calle. Desencadenados por las últimas medidas económicas del Gobierno, que limitaban la cantidad de dinero que se podía retirar de las cuentas bancarias, las manifestaciones políticas y el saqueo de comercios de alimentación se extendieron por todo el país. El Gobierno decretó el estado de excepción. Al día siguiente del comienzo de las manifestaciones, dimitió el ministro de Economía, Domingo Felipe Cavallo; unos días después, lo hizo el presidente.

Un Gobierno provisional constituido apresuradamente suspendió de inmediato el pago de los 155.000 millones de dólares de deuda externa argentina en lo que fue la mayor suspensión de pagos de la historia. Después, el nuevo Ejecutivo prometió un programa de empleo en obras públicas y anunció la emisión de una nueva moneda —el argentino—, que circularía junto al antiguo peso y el dólar estadounidense. Sin embargo, los argentinos no confiaron mucho en la nueva moneda y, ante el temor de una gran devaluación, hicieron cola en los bancos con la esperanza de poder sacar dólares de sus cuentas. Los nuevos programas poco sirvieron para afrontar que los ingresos per cápita ya habían disminuido un 14%. Con la intensificación de la inestabilidad económica, el nuevo Gobierno fue incapaz de obtener el apoyo popular que necesitaba y se disolvió con rapidez.

A comienzos de 2002, el país estaba inmerso en una incertidumbre política y económica generalizada. La principal cuestión era si a corto plazo habría más desempleo, una gran inflación o ambos. En cuanto a la estabilidad de la divisa argentina, casi todos esperan pronto una fuerte devaluación.

La crisis argentina es una demostración de los peligros de la ideología del libre mercado y de las medidas económicas impuestas a los Gobiernos de todo el mundo por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este y otros países, estas medidas han sido asumidas por las elites locales, que ven sus fortunas vinculadas a la liberalización del comercio y a la reducción de los programas sociales. Pero el

Arthur MacEwan es profesor de Economía y rector provisional y vicerrector de Asuntos Académicos de la Universidad de Massachussetts en Boston. Su obra más reciente es *Neoliberalism or Democracy? Economic Strategy, Market, and Alternatives for the 21st Century*. Artículo publicado en Foreign Policy in Focus (www.fpiif.org), enero de 2002.

Traducción:
Berna Wang

argumento de que el libre mercado traería el crecimiento económico y el bienestar generalizado, ha quedado totalmente desprestigiado.

Del bueno al malo y al feo

Argentina era el mejor exponente de las medidas económicas conservadoras impuestas por el FMI. El Gobierno privatizó empresas estatales, liberalizó el comercio y las inversiones exteriores y endureció la política monetaria y fiscal. El crecimiento económico de los años noventa, aunque sustancial, fue en gran medida resultado de una creciente acumulación de deuda internacional, de la expansión fortuita de los mercados extranjeros y de inyecciones a corto plazo de dinero público procedente de la venta de empresas estatales. Antes del final de la década, comenzaron los problemas. Pero los que sufre actualmente el país son más graves porque, con la excusa de luchar contra la inflación, a principios de los años noventa el Gobierno creó una junta monetaria encargada de regular la moneda para que el cambio del peso argentino fuera paritario respecto del dólar estadounidense. Para garantizar este tipo de cambio fijo, dicha junta mantuvo reservas de dólares y no podía ampliar la oferta de pesos sin aumentar al mismo tiempo de forma equivalente los dólares de que disponía. Este sistema parecía atractivo debido a las absurdas tasas de inflación de los años ochenta, con subidas de precios de hasta el 200% al mes.

A mediados de los años noventa, en Argentina casi se había eliminado la inflación, pero también la flexibilidad de la política monetaria. Cuando comenzó la actual recesión, el Gobierno no pudo ampliar la oferta de dinero como medio para estimular la actividad económica. A medida que la economía descendía, la entrada de dólares se fue ralentizando, lo que limitó aún más la oferta de dinero del país (debido a la regla del cambio paritario). La revalorización del dólar estadounidense frente a otras divisas, a finales de la década, significó también la revalorización del peso. El resultado fue un mayor debilitamiento de la demanda mundial de exportaciones argentinas.

Durante 2001, la recesión se intensificó con rapidez. Aunque el FMI aportó fondos adicionales, lo hizo con la condición de que el Gobierno eliminase del todo su déficit. El único modo de equilibrar el presupuesto era recortar drásticamente los gastos. De esta forma, el Ejecutivo vaciaba de contenido los programas sociales y reducía la demanda. A mediados de diciembre, anunció el recorte de los salarios de los empleados públicos en un 20% y la reducción de los pagos de pensiones. Al mismo tiempo, dado que el empeoramiento de la crisis suscitaba el temor a la devaluación del peso, tomó medidas para impedir que la gente cambiara sus pesos por dólares y promulgó una norma que limitaba la retirada de dinero en efectivo de los bancos.

Un fracaso bajo la dirección del FMI

Las medidas económicas adoptadas en Argentina en los últimos quince años han sido respaldadas por la elite empresarial del país, especialmente por aquellos

cuyos ingresos proceden del sector financiero y de la exportación de materias primas. Estos grupos se han beneficiado de forma sustancial, y las autoridades argentinas han formulado y ejecutado activamente las medidas que han desembocado en la actual debacle.

Al mismo tiempo, las medidas adoptadas durante los años noventa se desarrollaron bajo la dirección del FMI. Desde finales de los años ochenta, una serie de créditos dieron al organismo internacional la influencia necesaria para orientar a los responsables políticos argentinos para que adoptasen progresivamente la conservadora agenda económica del Fondo. A medida que el país entraba en la crisis, el FMI siguió, inquebrantable, prestándole su apoyo. Le otorgó “pequeños” créditos, como los 3.000 millones de dólares entregados a principios de 1998. Conforme se intensificaba el problema, el FMI aumentaba su apoyo.¹

Éste vinculó su generosidad a la condición de que el Gobierno argentino mantuviera su estricta política monetaria y continuara restringiendo su política fiscal. Las autoridades dedicaron sus esfuerzos a reducir el déficit —que, según el FMI, es la clave de la estabilidad macroeconómica y, se supone, del crecimiento económico—. En julio de 2001, en vísperas de una importante emisión de bonos del Estado, las autoridades argentinas anunciaron recortes presupuestarios por valor de 1.600 millones de dólares (alrededor del 3% del presupuesto federal), confiando en que dichos recortes tranquilizarían a los inversores y permitirían una bajada de los tipos de interés. Sin embargo, aparentemente los inversores consideraron que los recortes eran otra señal de que la crisis empeoraba, y los bonos sólo pudieron venderse a tipos de interés muy superiores (del 14%, frente al 9% alcanzado por bonos similares a mediados de junio). En diciembre, el esfuerzo para equilibrar el presupuesto exigió recortes de gastos mucho más severos, y el Gobierno anunció una drástica reducción de 9.200 millones de dólares en sus gastos, cerca del 18% de su presupuesto.

Argentina es un ejemplo más del fracaso de las medidas del FMI destinadas a sentar las bases del crecimiento económico a largo plazo en países de bajos ingresos.² Éstas suelen tener éxito para reducir la inflación —unos recortes drásticos en los gastos públicos y las restricciones en la oferta de dinero producen normalmente subidas de precios inferiores—. Además, los programas del FMI pueden proporcionar grandes entradas de créditos extranjeros: del propio Fondo y del Banco Mundial, del Gobierno de EEUU y de Gobiernos de otros países de ingresos elevados y, una vez obtenida la aprobación del FMI, de bancos que operan en el ámbito internacional. Pero en ningún país las medidas del FMI se han traducido en una expansión económica estable y sostenida. Además, como en el caso de Argentina, suelen generar una desigualdad creciente.

*En ningún
país las
medidas del
FMI se han
traducido
en una
expansión
económica
estable y
sostenida.
Suelen
generar una
desigualdad
creciente*

¹ A finales de 2000, concedió un crédito de 13.700 millones de dólares y gestionó otros 26.000 millones de otras fuentes. Cuando las cosas empeoraron aún más en 2001, el FMI comprometió otros 8.000 millones de dólares.

² Algunos ejemplos son África subsahariana, México, y otros países de América Latina; Tailandia y Estados del este de Asia afectados por la crisis de 1997; y Turquía en 2001.

El desarrollo siempre ha ido acompañado de una importante participación internacional, pero por medio del comercio regulado y no del libre comercio

La obsesión del organismo internacional por las reducciones de los gastos públicos en épocas de crisis se racionaliza con el argumento de que un presupuesto equilibrado es la base de la estabilidad y del crecimiento económico a largo plazo. El FMI lamenta oficialmente que estas medidas tengan un grave impacto negativo sobre grupos de rentas bajas (porque generan índices elevados de desempleo y vacían de contenido los programas sociales). Los funcionarios del Fondo afirman que estas medidas son necesarias para garantizar la estabilidad a largo plazo. Pero en las recesiones, los déficits públicos moderados (como los de los últimos años en Argentina) son una medida anticíclica deseable, y los presupuestos equilibrados sólo sirven para exacerbar las bajadas. Además, el recorte de los gastos sociales —en educación, sanidad, proyectos de infraestructura física— impide el progreso económico a largo plazo.

¿Por qué el FMI sigue propugnando medidas abocadas al fracaso?

A pesar de su ineficacia, el Fondo continúa propugnando sus medidas, probablemente porque sirven a importantes y poderosos intereses económicos de EEUU y del mundo. Después de todo, el FMI no es una institución controlada por los ciudadanos o los Gobiernos de países de bajos ingresos. Por el contrario, está controlada por países de elevados ingresos que proporcionan los fondos para sus operaciones. El Gobierno estadounidense es el que más influencia tiene, con más del 18% de los votos. En gran medida, el Fondo ha funcionado en función de la política exterior estadounidense, intentando crear un contexto que garantice el bienestar de los intereses de dicho país o de las empresas que operan internacionalmente radicadas en EEUU, Europa, Japón y otros países, por lo que generalmente cuenta con el respaldo de los Gobiernos aliados en la dirección del FMI.

Lo más importante es que el FMI dice a los Gobiernos que una de las claves del crecimiento económico está en proporcionar un acceso ilimitado a las importaciones y a la inversión extranjera. Sin embargo, casi todos los hechos indican que la regulación exhaustiva del comercio exterior por el Gobierno de un país es esencial para conseguir el crecimiento económico. Gran Bretaña, EEUU, Japón, los países de Europa Occidental, Taiwán o Corea del Sur construyeron las bases para el desarrollo no sobre el “libre comercio”, sino sobre la regulación estatal del mismo. El FMI mezcla el libre comercio con una participación importante en la economía internacional. El desarrollo siempre ha ido acompañado de una importante participación internacional, pero por medio del comercio regulado y no del libre comercio.

La dramática experiencia con el capital financiero muestra un divorcio similar entre las proclamas del FMI y la realidad. Durante los años ochenta y noventa, el FMI presionó a los países de bajos ingresos para que liberalizaran sus mercados de capital. En su opinión, los controles sobre el capital eran anatema para el desarrollo. Después de 1997, cuando los mercados de capital abiertos de los países del Este de Asia se convirtieron en instrumentos del desastre, fue evidente que los auténticos ganadores de los mercados de capital abiertos eran las empresas radicadas en EEUU y en otros países de ingresos elevados.

Según el FMI, la responsabilidad fiscal significa que los Gobiernos deben dar la máxima prioridad al pago de sus deudas internacionales. De hecho, la justificación de los nuevos créditos del Fondo suele ser que esta entrada de capital es necesaria para garantizar pagos rápidos de créditos anteriores. Aunque los bancos que operan fuera de Nueva York y de otros centros financieros se benefician de esta política, la experiencia no respalda la opinión de que el impago de la deuda externa equivale a una catástrofe financiera. Por el contrario, sugiere que el impago de dicha deuda puede ser una opción efectiva y positiva.

La defensa de la privatización por el FMI es un ejemplo de su esfuerzo por abrir más plenamente la economía mundial a las empresas radicadas en EEUU. Cuando se ponen en venta empresas públicas de países de bajos ingresos, los compradores suelen ser grandes firmas que operan en el ámbito internacional. En Argentina y en otros países, los grupos empresariales locales han sido con frecuencia los beneficiarios directos de la privatización, a veces por sí mismos y a veces como socios secundarios de empresas radicadas en el extranjero. En cualquier caso, sean nacionales o extranjeros los compradores de las empresas públicas, esta ampliación de la esfera privada de la operación beneficia al sector privado. No es que la privatización sea siempre inapropiada, sino que, al contrario que las panaceas del FMI, no siempre es adecuada. Resulta especialmente problemática cuando se limita a sustituir un monopolio estatal ineficiente por uno privado que produce enormes beneficios para sus propietarios. Además, la historia demuestra que la privatización suele ser un proceso enormemente corrupto.

Una oposición popular creciente

Las medidas del FMI y el Banco Mundial han generado una enorme oposición popular en los países de bajos ingresos, EEUU y Europa. En los últimos años, se han organizado importantes manifestaciones con motivo de las reuniones del FMI, del Banco y de autoridades gubernamentales para orientar la globalización. A esta oposición se le ha llamado “movimiento antiglobalización”, calificativo equívoco, pues la mayoría de los activistas no se oponen a las crecientes conexiones internacionales de tipo económico y cultural entre personas, sino a la forma en que se están estructurando esas conexiones, que benefician a las grandes empresas al tiempo que crean dificultades e inestabilidad para un gran número de personas. Los recientes disturbios políticos en Argentina alimentan el argumento del movimiento de oposición de que las medidas de ajuste del FMI no sólo no fomentan el desarrollo económico, sino que además se traducen en desintegración social y política.

La presión de este movimiento ha tenido algunas consecuencias. La contribución del FMI a la crisis económica de Asia en 1997 desató críticas que el movimiento aprovechó al tiempo que hacía su aportación. Aunque no se han producido cambios políticos importantes, el Fondo ha respondido de forma retórica, cambiando el nombre de su “servicio mejorado de ajuste estructural” por el de “servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza”. Durante un periodo más largo, el Banco Mundial también ha ajustado la apariencia de sus medidas, y está prestando

más atención a la cuestión de la pobreza y comenzando a examinar el papel del género en el desarrollo económico. Además, dicho organismo ha frenado algunos de sus proyectos de control del agua a gran escala en países de bajos ingresos como consecuencia de la presión de las organizaciones locales y de los grupos ecologistas internacionales. Estos cambios no han alterado básicamente los programas de las instituciones financieras internacionales —el FMI viene siendo especialmente resistente al cambio—, pero sí sugieren que la oposición empieza a tener resultados.

Más allá de la denuncia: estrategias alternativas

Existe la necesidad y oportunidad de que el movimiento de oposición, además de la denuncia, articule estrategias alternativas que respalden una forma democrática e igualitaria de desarrollo económico. Estas estrategias fomentarían un ajuste estructural en países de bajos ingresos muy diferente y más fundamental que el propugnado por el FMI. Un plan de desarrollo democrático podría centrarse en la expansión de programas sociales, una mayor inversión en escolarización, sanidad y otros servicios públicos, que sentarían las bases sociales para la expansión económica a largo plazo. No ignoraría la estabilidad macroeconómica, pero en lugar de buscarla con recortes del gasto público, perseguiría la expansión de los ingresos públicos (recaudando impuestos) para obtener un equilibrio fiscal. Por otra parte, no podría ignorar al sector privado, pero reconocería los problemas que conlleva permitir que dicho sector se guíe únicamente por los beneficios privados en un mercado liberalizado. Le presionaría hacia una actividad de alta tecnología en lugar de actividades de producción basadas en salarios bajos, y trataría de proporcionar apoyo a los agricultores locales para conservar su medio de vida y la estabilidad de la comunidad.

El primer problema para implantar un programa de desarrollo alternativo en Argentina y otros países es vencer el poder de los grupos de elite que dirigen el sistema existente. A pesar de las dificultades, las medidas que el Gobierno argentino ha aplicado en los últimos años, similares a las que aplican los Gobiernos de muchos países de bajos ingresos, han beneficiado a las elites locales. Estas medidas les han permitido reforzar sus posiciones en sus propias economías y obtener su papel de socio secundario de empresas radicadas en EEUU o de otras que operan en el ámbito internacional. El cambio de política exigirá un cambio en el equilibrio de poder.

Si los ciudadanos de los países de bajos ingresos desean ir en una dirección alternativa, deben encontrar vías para abordar la opresiva carga de la deuda externa. Ésta, además de ser un problema en sí mismo que crea una sangría creciente en los recursos de los países, genera la necesidad de buscar nuevas deudas para pagar las anteriores, lo que obliga a los Estados a aceptar las condiciones del FMI que perpetúan el problema.

Las fuerzas que quieren el cambio pueden aprender de los países de ingresos elevados. Del mismo modo que los Gobiernos de estos países trabajan juntos para entablar sus relaciones económicas con los países deudores, estos poseen unos

intereses comunes que podrían servir de base para una acción común. Trabajando en conjunto, tendrían más oportunidades de obtener mejores condiciones, un mayor margen de flexibilidad en las condiciones que conlleva la financiación extranjera y la libertad de perseguir el ajuste estructural significativo de una estrategia democrática. El poder de un grupo de estas características dependería de la voluntad de los países miembros de negarse a reconocer su deuda externa. Esta negativa tendría legitimidad debido a las prácticas coercitivas que han dado origen a esta deuda y recibiría un amplio apoyo popular.

Pero, ¿la negativa a reconocer la deuda llevaría al desastre económico? En Argentina fue la negativa a no reconocer la deuda la que le llevó a la debacle. El nuevo Gobierno ha decretado la suspensión de pagos, pero no de una forma controlada que pudiera dar las máximas ventajas, sino como un acto de desesperación. En cualquier caso, si las fuerzas en los países deudores pudieran hacer real la amenaza, probablemente no sería necesaria la negativa a reconocer la deuda. El poder que tienen los países de elevados ingresos basado en la amenaza de no conceder nuevos préstamos, sería contrarrestado por el poder que tendrían los países de bajos ingresos basado en su amenaza de cortar el flujo de los pagos.

Hay barreras políticas sustanciales que dificultan el surgimiento de estrategias de desarrollo democráticas y la acción conjunta de los países deudores. A finales de diciembre, cuando estallaba una nueva oleada de disturbios en Buenos Aires, el presidente estadounidense Bush dijo al Gobierno argentino que pidiera consejo al FMI y “trabajase en estrecha colaboración” con dicho organismo para desarrollar sus planes económicos. No es probable que las medidas del FMI cambien de forma significativa. De hecho, cuando los argentinos protestaron por el largo sufrimiento bajo los auspicios del organismo internacional, éste negaba toda responsabilidad: “El programa económico de Argentina fue diseñado por el Gobierno de Argentina y el objetivo de eliminar el déficit presupuestario fue aprobado por el Congreso de Argentina”, declaró el portavoz del Fondo.

Esta continua presión desde el Gobierno de EEUU y la persistencia del FMI en aplicar sus desprestigiadas medidas dificultan un cambio progresista. Además, las poderosas elites de Argentina y otros países refuerzan las barreras para el cambio. Pero los argumentos económicos a su favor son abrumadores, y de una forma u otra, hay que encontrar una vía política para que éste pueda producirse.