

para darnos cuenta de la divergencia de las posiciones. Se obtiene entonces la falsa impresión de que el tema es moderno, ya que no hace mayor referencia a la historia del pensamiento económico.

En síntesis, se concluye que el libro del Profesor Beckermann es un mensaje de optimismo que puede agudizar el escepticismo de ciertas personas sobre la validez de las profecías de quienes creen poder proyectar el futuro.

Cherly Payer, *The Debt Trap: The International Monetary Fund and the Third World*, Monthly Review Press, New York, 1974, 251 páginas.

Rudolf Hommes

El Fondo Monetario Internacional es una de las entidades supra gubernamentales que más influencia ha ejercido en la política interna de los países en desarrollo durante las tres últimas décadas. Este libro analiza en forma didáctica el lenguaje técnico y los supuestos que han enmarcado los treinta años de operaciones del Fondo, evaluando los efectos que ha ocasionado la aplicación de dichos conceptos en varios países.

The Debt Trap no es un libro técnico; es un libro político que pretende guiar al lector a través del oscuro lenguaje económico para enfrentarlo a lo que el autor pretende demostrar: la utilización del FMI y del paradigma económico que postulan sus economistas para frustrar los esfuerzos de los países en desarrollo para lograr independencia económica.

Aclarado el propósito del libro, no debe esperarse que en él se haga un análisis objetivo de las actividades del FMI. Por el contrario, Payer admite en la introducción que el propósito del libro es relatar la historia de la destrucción de las expectativas de India, Yugoslavia y

otros países en desarrollo que pretendieron gozar de lo mejor de los dos mundos; del Tercer Mundo que quiso evitar los extremos de explotación capitalista, sin caer en los excesos del totalitarismo socialista. El autor nos dice que el villano no es el FMI, pero las empresas multinacionales y los gobiernos de los países industrializados que lo utilizan como agente para impedir el progreso del Tercer Mundo.

El libro se puede dividir en tres partes: los primeros dos capítulos establecen un modelo general de la crisis de balanza de pagos, discuten las posibles soluciones para negociarla, y analizan los efectos políticos y sociales de "la solución" del FMI. En los capítulos siguientes se narra la historia del fracaso de varios países que pretendieron lograr independencia económica mediante la financiación de su déficit de balanza de pagos con recursos del FMI, y la utilización del Fondo por parte de los países industrializados para lograr objetivos políticos y comerciales en diferentes países en desarrollo. En el último capítulo se discuten posibles alternativas para que los países no caigan en "la trampa de la deuda" y puedan lograr un desarrollo independiente.

Teniendo en cuenta la recesión económica y la generalización a nivel mundial de las crisis de balanza de pagos, este libro tiene especial importancia para los analistas de la coyuntura mundial pues agrega elementos de juicio para juzgar las alternativas de desarrollo y las relaciones de los países con las entidades supranacionales. A continuación se reseñan algunos aspectos que merecen especial atención.

A. El Fondo Monetario Internacional como agente de "ayuda externa"

En vista de la posición actual de los Estados Unidos frente a las demandas de

los países en desarrollo, conviene divulgar el análisis de Payer. Los Estados Unidos proponen canalizar la "ayuda" de los países industrializados principalmente a través del FMI y el Banco Mundial, y ofrecen un nuevo orden económico en el que la transferencia de recursos reales se logra exclusivamente por medio de instrumentos financieros. Desde 1959 se sentaban las bases de esta filosofía:

"(El FMI), como organización internacional está mejor capacitado que los gobiernos soberanos para asesorar a otros gobiernos soberanos en materia . . . de política financiera, o para insistir en medidas correctivas apropiadas como condición para otorgar créditos . . . En materia fiscal y en política monetaria, los gobiernos están más dispuestos a aceptar asesoría de una institución internacional competente, objetiva e imparcial que (a hacer lo propio) con el consejo de otros gobiernos, sin importar las buenas intenciones de estos últimos".

De particular importancia en relación con lo anterior es el análisis del programa de estabilización que el FMI requiere como condición para préstamos de "stand-by". La fórmula general, en opinión de Payer, puede tener ciertas variaciones según sean las circunstancias, pero se reduce a cuatro puntos principales: a) liberación de controles de importación y del régimen de control de cambios; b) devaluación de la tasa de cambio; c) programa antinflacionario consistente en control del crédito bancario, tasas de interés más elevadas y mayores encajes, control del déficit fiscal, austeridad en los gastos públicos, aumento en los impuestos y en los precios de empresas de servicio público, eliminación de subsidios a consumidores, control de salarios, y eliminación del control de precios y d) mayores incentivos para la inversión extranjera.

Es curioso que se exija liberalización de importaciones y del régimen de cam-

bios precisamente cuando el país se halla en dificultades de balanza de pagos, ya que se ocasionará con ello presión adicional. Claramente esta medida tiende a beneficiar más a los países industrializados que al país en cuestión.

La insistencia en devaluación, sostiene Payer, se puede entender como una medida que puede favorecer a los países industrializados. En el Fondo se admite que una moneda sobrevaluada es perjudicial para el país que mantiene dicha política. Sin embargo, la sobrevaluación puede afectar las exportaciones de otros países, y posiblemente el flujo de capitales, ya que el país en cuestión se verá obligado a imponer controles para evitar un déficit crónico de balanza de pagos que eventualmente azote sus reservas⁵.

La política antinflacionaria, que ha sido la más criticada especialmente entre los estructuralistas latinoamericanos, es el corolario natural de las dos anteriores dado que el programa de liberalización es condición necesaria para mantener un crecimiento de la demanda interna que garantice una tasa de cambio estable. Es una política que propone congelar salarios y obtener precios "realistas" para servicios públicos y bienes de consumo de primera necesidad y que se conoce con el nombre de deflación inflacionaria.

Si bien la crítica a la deflación inflacionaria tiene sentido cuando se evalúan sus efectos sobre el consumidor individual, ya que no se traduce a corto plazo en un incremento en el ingreso real de la unidad familiar, el autor es un poco alarmista cuando afirma que la razón detrás de la insistencia del FMI para controlar la inflación se debe exclusivamente al deseo de esta entidad de proteger los intereses del capital extranjero en

⁵ Declaración de Douglas Dillen ante la Comisión de Bancos y Moneda de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, en marzo de 1959.

⁶ J. Marcus Fleming, *The International Monetary Fund, Its Form and Function*, Washington, D. C., IMF, 1964, pp. 8-9 (citado por Payer).

el país receptor. Es cierto que el inversionista extranjero se beneficia de una economía estable por ser menor la incertidumbre respecto a ingresos y costos, pero no es menos cierto que la inflación acelerada provoca la fuga de capital nacional, de tal forma que el paradigma nacionalista de "ellos contra nosotros" se desvanece. Así mismo, se debe tener en cuenta que la persistencia de precios artificialmente bajos para el consumidor interno promueve el acaparamiento, el contrabando y modalidades de mercado negro que no benefician a la unidad familiar a menos que se haga un estricto racionamiento. No tiene sentido discutir este problema en términos exclusivamente económicos ya que la solución no es independiente de la filosofía política que predomine en el país.

Implícitamente, Payer acepta la importancia de factores políticos cuando muestra cómo en países como Indonesia y el Brasil, el programa del FMI entró en claro conflicto con las obligaciones políticas de los gobiernos de turno, propiciando indirectamente las condiciones para que ocurrieran cambios de gobierno. En su análisis, el autor sostiene que los programas de estabilización son incompatibles con los gobiernos democráticos que no se encuentran en capacidad de congelar salarios y eliminar subsidios simultáneamente porque pierden el apoyo popular.

En resumen, el autor argumenta que el FMI sirve objetivos políticos que favorecen parcialmente a los países industrializados quienes mantienen su control a través del sistema de votación. El Fondo solamente le comunica una imagen ilusoria del multilateralismo al manejo de flujos financieros, pero es realmente un mecanismo de control del capital financiero internacional. La economía política que el Fondo le impone a los países a cambio de sus créditos refleja la ideo-

logía de libre comercio que proponen los países industrializados cuando ella opera en beneficio propio. En épocas de crisis como la actual, ellos imponen barreras al comercio y toman posiciones unilaterales, para proteger su excedente económico, a la vez que exigen en los foros internacionales que los países en desarrollo no adopten medidas para mejorar sus términos de intercambio, sino que preserven el "mercado libre", tal como ellos lo entienden, o sea, un mercado monopolístico de materias primas y un mercado monopolístico de bienes de capital y consumo y de recursos financieros. Como contrapartida ofrecen a los países en desarrollo fortalecer los mecanismos financieros para que el FMI y el Banco Mundial transfieran recursos a cambio de control político, tal como lo denuncia este libro.

Es por esta razón, no menos que por su agradable estilo y su carácter eminentemente didáctico, que *The Debt Trap* merece especial atención en nuestro medio. Su mensaje no es nuevo, pero frente a los planteamientos relacionados con el nuevo orden económico, el libro adquiere especial importancia coyuntural, puesto que nos advierte de los peligros inherentes en una política de desarrollo financiado con recursos de entidades internacionales, los cuales, sea por ideología, o por la composición de su poder decisorio, sirven los intereses de los países industrializados.

Este es el mensaje central de Payer, y lo documenta con ilustraciones de las relaciones del FMI con las Filipinas, Indonesia, Indochina, Yugoslavia, Brasil, India, Chile y Ghana. Es imposible reseñar en detalle la experiencia de todos estos países; por lo tanto, se discutirá solamente el caso de Filipinas, que ilustra el tipo de dificultades que un país puede sufrir cuando cae en la trampa de la deuda.

B. Filipinas: control de cambios y capitalismo nacional

En 1958 las Filipinas experimentaron una grave crisis de balanza de pagos, y acudieron al FMI que accedió a un crédito siempre y cuando el país se comprometiera a ejecutar un programa de estabilización. El gobierno filipino se negó, y propuso en cambio un impuesto del 25% sobre la venta de divisas. Ante la insistencia del FMI para que se efectuara la devaluación y para que se removiera el control de cambios, las Filipinas optaron por financiamiento externo a corto plazo. Al cabo de un año el país había fortalecido su posición de balanza de pagos y tenía reservas de US\$ 162.9 millones.

Sorpresivamente, en 1962, el país cambió de política, liberalizando importaciones y eliminando el control de cambios. El siguiente argumento sirvió para justificar dicho cambio de actitud: el control de importaciones y una política industrial de sustitución de los mismos había tenido éxito en eliminar bienes de consumo de la lista de importaciones, de tal forma que todas las importaciones era de primera necesidad por tratarse de insumos para la industria nacional. Persistir en la política de control, o aún aumentar los controles de importación se hubiera traducido en recesión y desempleo debido a la dependencia por insumos importados.

El argumento es ridículo pues tratándose de insumos de primera necesidad, es aún más importante fijar prioridades, y fomentar la producción de insumos nacionales y bienes de capital, en lugar de liberalizar indiscriminadamente las importaciones dando entrada a bienes de consumo suntuario y propiciando la desaparición de la industria de sustitución de importaciones.

La razón política que causó el programa de liberación es clara: a los ex-

portadores de los productos, tradicionales, azúcar y madera, no les era permitido conservar las divisas que eran producto de sus exportaciones, de tal manera que el Estado pudiera asignar moneda extranjera a otros productores, preferencialmente a los de bienes manufacturados. Este grupo de presión logró pasar por el congreso una ley de "Importaciones sin Divisas", que consistía en un sistema de trueque. En esta forma, los exportadores lograron importar bienes de consumo suntuario que vendían en el país a precios exorbitantes, y dejaron de generar divisas necesarias para el desarrollo del sector manufacturero.

Debido a la corrupción administrativa en las aduanas y en la oficina encargada de aprobar licencias de importación, el grupo anti-control logró, con la ayuda de la opinión pública indignada por dicha corrupción, que se estableciera un programa de liberalización gradual, que pronto se tradujo en la completa eliminación de los controles de importación y cambios. El excesivo flujo de importaciones y de capital resultó en un déficit crónico de balanza de pagos, que trajo como consecuencia la necesidad de obtener nuevamente financiación externa.

Los efectos fueron inevitables: devaluación determinada por oferta y demanda; restricción de créditos; estructura arancelaria orientada a combatir la inflación; y crédito externo para financiar la demanda adicional por productos importados. Se estima que el programa de liberalización produjo utilidades de US\$ 20 millones a los exportadores tradicionales. Con la excepción de mineral de hierro, ningún otro producto engrosó la lista de exportaciones del país. El sector agropecuario cambió de orientación, produciendo más cosechas de exportación y menos alimentos para el consumo interno.

La acción del sector agropecuario ocasionó incrementos considerables en los precios, mientras que los salarios en términos reales descendieron en un 10% entre 1964 y 1967. Paralelamente, la contracción del crédito, la libre importación y la ausencia de controles para empresas extranjeras causaron cambios sustanciales en la composición de la propiedad del sector manufacturero, ya que los inversionistas extranjeros aumentaron su participación, a la vez que el sector fue perdiendo importancia en términos de Producto Bruto frente a los sectores de exportación tradicional y minería.

Entre 1963 y 1967, las importaciones, principalmente en el renglón de bienes de consumo, crecieron en un 69%, a la vez que las exportaciones aumentaron solamente 7%.

Con anterioridad a la liberalización, la deuda externa de las Filipinas era de US\$ 275 millones, ocho años más tarde ascendía a US\$ 1.880 millones. Los deseos del presidente Marcos de aumentar los controles, que fueron la base de su plataforma de reelección presidencial, se vieron frustrados por la necesidad de crédito externo y las condiciones impuestas por el Banco Mundial para concederlo: devaluación y revocación del nuevo control de cambios.

No teniendo otra alternativa, salvo la repudiación de la deuda externa con las consecuencias que ello implica, el gobierno accedió a las presiones del Banco Mundial y del FMI, repitiéndose nuevamente las condiciones descritas para el programa de liberalización de 1962. Los efectos fueron más agudos para el sector manufacturero, cuya deuda externa aumentó en un 50% debido a la devaluación, lo que propició una participación mayor del capital extranjero en la industria, y la virtual desaparición del capitalismo nacional en el sector.

C. Conclusión: dependencia o autonomía

Cabe mencionar aquí un artículo reciente de Hernán Echavarría⁷ en el que manifiesta que:

"A la India o a Colombia, o a cualquier otro país, se le pueden meter miles de burócratas internacionales y millares de dólares en ayuda, pero mientras el pueblo no quede organizado trabajando con juicio y eficiencia, los efectos se los lleva la primera brizna".

Payer concurre con este análisis, pero manifiesta además que la autonomía es posible para cualquier país capaz de alimentar su población, así sea con un bajo nivel de tecnología inicial. El cita el caso de Corea del Norte y el de la China como ejemplos de países que han logrado un desarrollo relativamente rápido sin recurrir a la importación de tecnología o de recursos financieros. Claro que esta solución implicaría una filosofía y un sistema político incompatible con las aspiraciones de países en desarrollo que operan dentro de sistemas democráticos. Sin embargo, vale la pena evaluar la posibilidad de lograr un grado mayor de autosuficiencia aún dentro de un orden democrático.

Payer opina que el camino a la autosuficiencia es incompatible con la democracia, por los sacrificios que requiere. Pero advierte que el otro camino, el de la dependencia, también puede llegar a ser incompatible con las instituciones democráticas y trae a cuenta la experiencia de Filipinas y Brasil en donde los planes de estabilización dieron lugar a cambios estructurales hacia formas autoritarias de gobierno.

Echavarría sostiene que el problema radica en que el Tercer Mundo no ha querido aceptar los esfuerzos y sacrificios que implica el proceso de desarrollo⁸. Ello es cierto, pero la cuestión es

⁷ "La ayuda internacional", *El Tiempo*, octubre 7 de 1975.

⁸ *Ibidem*.

más profunda, puesto que implica la escogencia entre dos alternativas de desarrollo. El primero con tecnología moderna, que conlleva estímulos para las empresas transnacionales, libertad de flujos de capital e importaciones, y un nivel elevado de endeudamiento externo. El segundo, de desarrollo interno que principia utilizando la tecnología exis-

tente en el país, para proveer las necesidades más elementales y que se desenvuelve internamente hacia niveles tecnológicos más altos. Las dos Coreas son ejemplos de la viabilidad aparente de los dos caminos, aunque desafortunadamente en ambos países imperan sistemas autocráticos de gobierno.