

FMI: 60 años de viaje a ninguna parte.

Resumen

Los próximos días 14 y 15 de junio, el FMI viene a España a “celebrar” sus 60 años de vida. Conjuntamente con el Banco de España, organiza un seminario titulado “Dólares, Deuda y Déficit: 60 años después de Bretton Woods”. Cáritas e Intermón Oxfam consideramos que es poco lo que hoy se puede celebrar. 60 años después de su creación, la desigualdad, la pobreza y la desesperanza han aumentado en el mundo en desarrollo sin que el FMI haya sabido o haya querido hacer algo realmente relevante para evitarlo. *Dólares...* que no han llegado en cantidad suficiente para que los países más pobres puedan afrontar los principales retos de su desarrollo; *Deuda...* que les sigue asfixiando hasta el punto de que la transferencia neta anual de recursos financieros resulta favorable a los países ricos en casi 150.000 millones de dólares; y *Déficit*, que ha llegado a ser un dogma contable para los economistas del FMI, anteponiendo hasta límites extremos cifras satisfactorias en ese campo a mejoras concretas en las condiciones de vida de las personas.



60 años del FMI: nada que celebrar.

En 1944 en Bretton Woods, fueron creados el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, hoy conocido como Banco Mundial. 60 años han transcurrido desde entonces, y el FMI ha alcanzado una relevancia para el mundo en desarrollo que no cabía imaginar en el tiempo de su creación. De hecho ha ampliado sus atribuciones sin que haya mediado una decisión oficial al respecto, desde los créditos para recuperar el equilibrio en la balanza de pagos hasta llegar al diseño de políticas públicas para el mundo en desarrollo a través de la condicionalidad. Su decisivo rol en los países pobres, en especial desde la crisis de la deuda de 1982, no ha supuesto el despegue económico y social de esos países, ni el retroceso de males endémicos como la desigualdad y la pobreza.

Desgraciadamente, 60 años después, la desigualdad, la pobreza y la desesperanza han aumentado en el mundo en desarrollo y siguen castigando a las mayorías pobres de nuestro planeta. No cabe, entonces, una celebración alegre de este aniversario, sino una revisión a fondo de lo sucedido hasta ahora, para reorientar y transformar su papel en el mundo, y su rígida doctrina económica. Este 60 aniversario es ante todo, la ocasión para rectificar e iniciar un nuevo camino que, más allá de ejercicios estériles de retórica, anteponga la lucha contra la pobreza, el derecho al desarrollo y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹ (ODM) para el año 2015 a cualquier otra consideración. El reto entonces de las instituciones de Bretton Woods es, a fin de cuentas, sencillo: renovarse o morir.

Cáritas Española e Intermón Oxfam, desde el conocimiento directo de las condiciones de vida de los sectores populares con los que trabajamos—conjuntamente con nuestras redes internacionales, Cáritas Internacional y Oxfam Internacional— presentes en todas las regiones en desarrollo, podemos constatar que desde que el FMI asumió un papel central para el mundo en desarrollo en los años ochenta, las condiciones de vida de las mayorías pobres y sus expectativas de un futuro mejor se han deteriorado. Lo sabemos porque trabajamos cotidianamente con millones de personas para transformar esa realidad y comprobamos cómo las políticas del FMI operan desgraciadamente y con mucha frecuencia en sentido opuesto.

¹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son ocho grandes metas que han sido asumidas por los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo entre otros: la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, el logro de la enseñanza primaria universal, la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, la reducción de la mortalidad infantil y la sostenibilidad del medio ambiente.

Diez razones de peso y una conclusión desesperada.

1. Déficit democrático y un reparto de poder desequilibrado.

A pesar de que tanto el FMI como el BM le conceden mucha importancia teórica a la democracia y el buen gobierno, el hecho es que en sus propias prácticas dichos principios brillan por su ausencia. Así, el poder de voto dentro del FMI se concentra en los países occidentales en función de su aportación de capital, y tan sólo EEUU mantiene un poder unilateral de veto, con un peso relativo 6 veces mayor al de 42 países de Africa subsahariana juntos. Mientras los usuarios del FMI son fundamentalmente los países en desarrollo (y es en ellos donde las políticas definidas desde su sede de Washington se aplican), son los países ricos los que gestionan su actividad y definen sus orientaciones.

Por otra parte y en virtud de un obsoleto “pacto entre caballeros”, Europa y Estados Unidos se siguen repartiendo amigablemente los cargos de máxima responsabilidad en el Banco Mundial y el FMI, en un sistema más propio del tiempo colonial que recientemente ha provocado una protesta de más de 100 países en desarrollo.

2. Orientación técnica carga de contenido político.

El FMI defiende su “neutralidad” política y se define a sí mismo como una institución técnica que asesora a los Gobiernos. Sin embargo, la realidad es muy diferente: desde la crisis de la deuda de 1982, el FMI adoptó un rol marcadamente político en las medidas que adoptó y en su relación con el mundo en desarrollo, asumiendo atribuciones muy distantes de su mandato inicial.

Su posición de prestamista de última instancia -especialmente requerido en tiempos de crisis- le ha otorgado un poder casi absoluto sobre el diseño de las políticas públicas de sus usuarios, a cuya aplicación condiciona la concesión de créditos. Es decir, domina con guante de seda –pues las medidas son aplicadas *de motu proprio* para conseguir el crédito- y puño de hierro –un modelo ultraliberal rígido y muy exigente- el modelo de desarrollo de media humanidad. Alegar que su recetario económico es incuestionable amparado en la neutralidad de la técnica, olvida que la economía no es una ciencia exacta y que no existen recetas únicas sino contextos diferentes y realidades sociales y culturales ricas y diversas entre sí que exigen caminos políticos diferenciados hacia el desarrollo.

3. Préstamos condicionados a rígidas medidas macroeconómicas.

Para conceder sus créditos el FMI establece rígidas condiciones de “estabilización y ajuste”: apertura externa y liberalización interna aceleradas, privatización de sectores estratégicos y confianza ciega en la inversión externa

son elementos definitorios de la doctrina económica del FMI. Una doctrina que resulta impermeable a la evidencia del desigual resultado de sus recetas, y del choque que supone para economías menos dinámicas el someterse repentinamente a la competencia global. Además, el capital externo ha resultado ser demasiado volátil y concentrado en pocos países, por lo que no es válida la fórmula que le otorga un peso prioritario en el proceso de desarrollo.

Con demasiada frecuencia, el FMI establece las medidas a poner en marcha desde supuestos excesivamente optimistas, sobreestimando las cifras de crecimiento económico, ingresos por exportaciones, y entrada de capital privado. A partir de ahí, insiste a la Comunidad Internacional en que no es necesaria tanta AOD o una mayor reducción de la deuda... Estas predicciones sistemáticamente infladas son no sólo desacertadas y decisivas para los países afectados, sino un grave ejemplo de falta de honestidad analítica.

El FMI desconsidera la realidad social, cultural, política e histórica de los países y diseña las políticas desde Washington y desde las suites de los grandes hoteles internacionales de las capitales pobres del mundo; es difícil tener una perspectiva bien enfocada en la realidad social y la pobreza desde ahí.

4. Falta de compromiso con la pobreza y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Hoy están asumidos por la Comunidad internacional en su conjunto los objetivos centrales de la lucha contra la pobreza y la consecución de los ODM. Esto debería afectar directamente a las recomendaciones y políticas establecidas por el FMI, que ha manifestado expresamente su compromiso con el logro de dichos objetivos. Sin embargo, no se están considerando metas, medidas y políticas concretas para alcanzar esos resultados, ni se ha apreciado un cambio específico en las orientaciones para garantizar el logro de esos compromisos.

La falta de prioridad que la entidad concede a la consecución de los ODM - manteniendo exigencias que incluso van en su contra- tiene un enorme impacto. Si los países cumplen las recomendaciones del FMI, pueden poner en peligro la consecución de dichos objetivos. Si no las cumplen, lo que peligras es su capacidad de obtener recursos, tanto del propio FMI, como de otros donantes, que a menudo les exigen como condición el estar "al día" en sus acuerdos con las instituciones de Bretton Woods.

5. Incapacidad para resolver el lastre de la deuda externa.

Con el estallido de la crisis de la deuda en 1982, el FMI respaldó un endeudamiento acelerado de los países en desarrollo para evitar una sucesión de impagos a sus acreedores del Norte. Esta estrategia llevada adelante por el

FMI resultó en la década perdida del desarrollo en los ochenta y en una década posterior de inestabilidad con un resultado final de estancamiento.

El FMI primero alentó un endeudamiento acelerado, y posteriormente ha promovido distintas iniciativas² para abordarlo que no han solucionado el problema. Esquemas voluntarios, restringidos a pocos países y con numerosos obstáculos y condicionalidades dan como resultado el fracaso de la resolución de la crisis de la deuda. La medición de la sostenibilidad de la misma en función de las exportaciones o el PIB -pero no por logros concretos en términos de desarrollo o pobreza- es otra de las paradojas de estas iniciativas.

Más graves resultan las actuaciones en las que el FMI aceleró la concesión de créditos a gobiernos amigables, respaldando implícitamente sus posibilidades en periodos electorales, como ocurrió con el golpista Fujimori en Perú o el padre de la desindustrialización y la gran crisis argentina Carlos Menem.

6. Ciego al impacto social y ambiental.

Son múltiples las voces que desde distintos frentes se han alzado para denunciar y demostrar el impacto social y ambiental de las políticas del FMI en los países en desarrollo. Sin embargo, la institución ha sido incapaz de reconocer de manera expresa su papel en dicho deterioro, alegando generalmente la aplicación incorrecta de sus políticas.

Al final de los noventa y tras la constatación del espejismo del desarrollo por el capital externo que desembocó en severas crisis financieras en varios continentes, el FMI se instaló en una nueva retórica de la pobreza y el desarrollo, comprometiéndose entre otras cosas a desarrollar estudios de impacto previos a la ejecución de sus condiciones y políticas recomendadas.

Sin embargo, el propio FMI reconoce que ninguno de sus actuales programas incluye un estudio riguroso sobre su impacto social³.

7. Participación: un discurso reciente, un reto pendiente.

Por otro lado, y para abordar el problema de la falta de apropiación de sus recetas, el FMI estableció en el último lustro un nuevo mecanismo de definición de políticas que incorporaba procesos participativos para la definición de las mismas a través del diseño de documentos estratégicos llamados PRSP⁴. Pero con demasiada frecuencia, los programas “recomendados” por el FMI son elaborados de manera centralizada en Washington, dejando muy limitada capacidad de intervención desde los propios países.

² Las más recientes conocidas como iniciativa HIPC o PPAAE (Países Pobres Altamente Endeudados)

³ IMF 2002 *Poverty and Social Impact Analysis in PRGF- Supported Programmes* Washington: IMF

⁴ Poverty Reduction Strategy Papers (Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza).

Si los responsables gubernamentales se encuentran con dificultades en este sentido, peor es aún el caso de los parlamentos nacionales y de la sociedad civil. A pesar de que los PRSP han supuesto un avance en este sentido, las deficiencias son todavía demasiado frecuentes. Por otra parte, se trata en cualquier caso de una práctica que no ha traspasado al resto de actividades de la institución, y de hecho la participación de la sociedad civil en la formulación de los PRGF es todavía esporádica y superficial.

8. Inaccesible al control de sus legítimos dueños.

El FMI, organización cuyos socios son estados, rara vez rinde cuentas a la población, por debajo de los niveles de gobierno. Quienes financiamos la institución y somos sus legítimos dueños –los ciudadanos y ciudadanas– tenemos derecho a saber qué se hace con nuestro dinero, a quiénes se apoya, qué funciona mal, qué sueldos se pagan, por qué se apoya a ciertos regímenes, se rescata a inversores privados... pero ese balance se nos hurta, y el FMI, responsable de tantas políticas, rinde cuentas tan sólo en su sede de Washington. Tampoco rinde cuentas el FMI a la institución de la que formalmente depende, las Naciones Unidas; demuestra así su poder y su visión de que tal dependencia tan sólo está en los organigramas y no en la práctica de la institución financiera ni de los países que la dirigen.

Por su parte, los gobiernos que nos representan allí se dan por satisfechos con este nivel de información, y se resisten a menudo a informar de vuelta en sus países de origen. Este viene siendo el caso de España, donde no existe una tradición de información pública sobre las posiciones defendidas en los organismos financieros internacionales, objetivos planteados, logros alcanzados... de hecho los intentos efectuados por abrir este debate a través de comparecencias parlamentarias se han visto siempre rechazados por el gobierno de turno.

Y a diferencia de todas las grandes Instituciones Financieras Internacionales, el Fondo no cuenta con mecanismos de inspección independiente para investigar las quejas recibidas por parte de gente cuyas condiciones de vida se han visto muy negativamente afectadas por sus programas.

9. Incapacidad de crítica y aprendizaje e impunidad ante los malos resultados.

Los éxitos económicos y sociales de los países que han recibido las recomendaciones del FMI pueden contarse con los dedos de una mano, pero la lista de países cuyas condiciones se han deteriorado es muy larga. Sin embargo, el FMI no rinde cuentas, ni es llamado a capítulo. Parece que el fracaso de su trabajo no tiene costes concretos para nadie en la institución, y desde su directorio no se asume el reiterado fracaso en mejorar las bases del crecimiento y del desarrollo. Las cifras agregadas que hoy nos dan el resultado del crecimiento del mundo en desarrollo viven bajo el maquillaje del crecimiento

de China, completamente ajeno al FMI, que sin embargo utiliza esas cifras para hacer un balance benévolo de los noventa.

El FMI ha mostrado una nula capacidad de autocrítica y una muy limitada capacidad de aprendizaje y rectificación de sus propios errores y de la demostrada diversidad de sendas que existen hacia el desarrollo. Además, el efecto que la mala prescripción de políticas ha tenido sobre millones de personas -muchas de las cuales no ven otro horizonte que la emigración- es algo sobre lo que no se rinden cuentas; los fracasos caen en la espalda de la gente corriente, pero la burocracia del FMI y su directorio jamás asumieron responsabilidad alguna.

10. Inconsistencia entre sus recomendaciones y su forma de actuar.

El FMI plantea políticas de austeridad y ajuste, pero paga salarios de vértigo, y sus estancias, comidas y reuniones se mantienen en hoteles y restaurantes de lujo. Preconiza recortes sociales, pero ofrece a sus funcionarios seguros privados que cubren todas las necesidades sociales a las que la gente corriente de los países que aplican sus recetas jamás podrán acceder.

De ese modo, resulta difícil creer el discurso de una institución que dice haberse reorientado pero cuyo funcionamiento revela prácticas cotidianas propias de una gran compañía multinacional privada. Desde esa posición en el mundo y en la sociedad, sus recomendaciones sobre políticas públicas parece que no pueden ser diferentes que las que hoy por hoy se realizan.

...Y la conclusión desesperada.

El FMI se ha constituido, a pesar de los vaivenes en su mandato, en una institución decisiva para la vida de millones de personas en los países pobres, muy en especial desde los años ochenta. A pesar de ello, su funcionamiento y sus políticas han obedecido siempre a una lógica y a unos intereses mucho más cercanos a sus accionistas del norte. Pregona buen gobierno, pero su funcionamiento práctico constituye un ejemplo de desequilibrio de poder y falta de transparencia. Impone eficacia, pero sus propias políticas han sido incapaces de alcanzar los resultados esperados, sin que ello haya tenido ninguna consecuencia efectiva en un cambio de rumbo en la institución.

De modo que estos 60 años no son sino un momento crítico. En que el FMI puede seguir viviendo en lujosos edificios, hoteles y restaurantes, alejado del mundo y de la realidad de la pobreza, pero ya ha agotado su crédito social. Urge entonces una profunda renovación de sus principios de intervención, de sus sistemas de Gobierno y de su planteamiento ante el desarrollo. El mundo necesita instancias multilaterales creíbles y volcadas a resolver sus problemas, y el FMI no ha querido serlo hasta ahora. Esta etapa crucial puede ser el inicio de ese nuevo camino o el naufragio definitivo en una borrachera de optimismo y autocomplacencia. El reto está servido.

Algunas evidencias recientes.

- En 1981, el número de latinoamericanos que vivía con dos dólares por día era de 99 millones, cifra que pasó a 128 millones en 2001. En las naciones africanas al sur del Sahara, región donde viven 673 millones de personas, el PIB per cápita se contrajo un 13% desde 1981. Ello provocó que el número de personas en situación de pobreza extrema creciera de 164 a 314 millones.
- En Armenia, un grupo de economistas locales participó estrechamente con el Ministerio de economía para producir su propio marco macroeconómico para el PRSP. Estos cálculos reconocían la importancia del crecimiento, pero también de la equidad, y por ello establecían objetivos en ambos rubros. Así se incluyó en la primera versión del PRSP, pero cuando en mayo de 2003 se publicó una segunda versión este marco previamente acordado había desaparecido sin ninguna explicación, a favor de las cifras acordadas con el FMI en el Programa de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF). A pesar de que el hecho fue denunciado a los Directorios del Banco Mundial y del FMI, dicha reclamación no fue atendida.
- Aunque el FMI se ha comprometido en los últimos años a ser más flexible en sus objetivos fiscales, la propia institución reconoce que de manera general sus indicadores han variado poco desde los antiguos programas de ajuste estructural. En este sentido llama la atención el caso de Camerún, al que el FMI exige pasar de un déficit fiscal de -0,7 a un superávit de 0,7 en el año 2005. Dicha cantidad representa un 1,4% de su Producto Interior Bruto, y podría haber permitido duplicar el presupuesto de salud. Según el PRSP camerunés con las limitaciones actuales en gasto social el nivel de mortalidad infantil en el año 2015 superará en un 44% el objetivo establecido por las Naciones Unidas.
- Implicaciones financieras de la reducción del déficit impuesta por el FMI

País	Objetivo de reducción del déficit (para 3 años)	% PIB	Qué se podría hacer en un año
Camerún	-0.7 a 0.7	-1.4	Se podría haber doblado el gasto en salud
Ghana	-9.7 a -5.7	-4.0	Se podría haber doblado el gasto en salud primaria cada uno de los 3 años.
Mauritania	-4.4 a -1.6	-2.8	Se podría prácticamente haber doblado el gasto en salud cada uno de los 3 años
Ruanda	-9.9 a -8.0	-1.9	Se podría haber doblado el presupuesto en educación y salud cada uno de los 3 años.
Senegal	-4.0 a -3.5	-0.5	Se podría haber doblado el gasto total en educación y salud.

Fuente: *The IMF and the Millennium Goals. Failing to deliver for low income countries.* Oxfam Internacional, Septiembre 2003.

- En Honduras, el FMI ha mantenido un contencioso con el gobierno del país por considerar que había subido en exceso los salarios de los profesores. Por este motivo, tanto el alivio de la deuda comprometido en la iniciativa HIPC como la ayuda de otros donantes han estado retenidos, alcanzando una cantidad cercana a los 400 millones de dólares. Este dinero multiplica por ocho la cantidad necesaria para completar la financiación del programa para lograr la escolarización primaria universal en el país.
- Después de beneficiarse de la iniciativa HIPC, Senegal va a seguir destinando el 15% de sus ingresos al pago de la deuda, comparado con un 6% en salud. Países como Zambia, Mali, Níger y Gambia igualmente van a seguir destinando más recursos al pago de la deuda que a educación, y hay otros 11 países que ni siquiera han empezado a recibir el alivio de una iniciativa que supuestamente termina a fin de año. Y ello teniendo presente que dicha iniciativa tan sólo beneficiará a 33 países sobre un total de más de 80 países muy endeudados.