

# El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional: un ajuste que llevará la economía al colapso

César Giraldo\*

\*Profesor Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

---

*Desde comienzos del presente año el gobierno de Pastrana anunció la inminencia de un ajuste económico. La crisis suscitada a raíz de su propuesta de referendo, la beligerancia de la protesta sindical y la crisis regional han postergado la adopción de medidas definitivas, las cuales ni siquiera se han presentado en proyectos al parlamento, aunque el FMI ya autorizó los lineamientos de una nueva reforma tributaria. Sin embargo, el ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, principal defensor en Colombia de la llamada "tercera vía", se ha comprometido a cumplirle a los organismos multilaterales de crédito a costa del "sudor y las lágrimas" de los colombianos. Es previsible la aprobación en el Congreso de las principales políticas de ajuste, mientras tanto, a la vez que se sientan a "concertar" con el movimiento sindical, impulsan regresivos proyectos como la reforma tributaria y las transferencias a los entes territoriales. Deslinde*

---

El país presenciara, en lo inmediato, una serie de reformas que afectaran directamente a amplios grupos sociales, como resultado de las implicaciones que se derivan del Acuerdo del gobierno con el Fondo Monetario Internacional (FMI): se aumentara la edad de jubilación y se reducirán los derechos pensionales; se ampliará el número de personas que pagara impuestos; se privatizará del sistema financiero público; se reducirán las transferencias a las administraciones locales y regionales; quedara cesante un gran número de funcionarios como consecuencia de la reestructuración de la administración pública a diversos niveles, y los que logren que permanecer verán reducidos sus salarios reales.

El Acuerdo está destinado a corregir los desequilibrios macroeconómicos que enfrenta la economía colombiana, los cuales se manifiestan en el desbalance del sector externo y el deterioro del sector financiero. Se trata de que éste no se traduzca en la devaluación de la tasa de cambio, porque significaría una pérdida importante para las empresas y grupos económicos endeudados en moneda extranjera y la disminución de rentabilidad para los inversionistas extranjeros, quienes, al intentar retornar sus inversiones y rendimientos a las bolsas internacionales, tendrían que comprar las divisas más caras, con la consecuente merma al liquidar su ganancia en moneda externa.

Las medidas y reformas implícitas en el Acuerdo se orientan hacia un ajuste fiscal; esto quiere decir que los desequilibrios macroeconómicos se originan, según ellos, en el manejo financiero del gobierno. Es por eso las soluciones se concentran en aumentar los impuestos y reducir el gasto público.

Responsabilizar a los gobiernos de los desequilibrios macroeconómicos nacionales es la visión de los organismos financieros internacionales para analizar la problemática de los países en desarrollo (Banco Mundial 1991, pp.37, 152 a 154) (Davis, sin fecha, pp.1 a 5). Se afirma que el proceso político lleva al déficit fiscal, debido a la resistencia de la sociedad a pagar impuestos y al clamor de que el Estado debe gastar más (Banco Interamericano de Desarrollo 1997)<sup>1</sup> y que ese desequilibrio fiscal es lo que origina los desequilibrios macroeconómicos. Por el contrario, en el presente artículo sostendremos que el desajuste fiscal es más bien un resultado del desequilibrio de los mercados financieros y no la causa de los mismos. Si la afirmación resulta cierta, el costo del ajuste debería recaer sobre tales mercados y no sobre la población en general, por medio de más impuestos y menor gasto público.

### **Ante todo, cumplir las obligaciones con organismos internacionales**

El Acuerdo con el FMI fue firmado en diciembre de 1999 y su vigencia se extiende hasta el año 2002. Consiste en una especie préstamo de US\$ 2.700 millones, que se desembolsará durante tres años, sujeto al cumplimiento de unas metas de ajuste fiscal definidas. Sin embargo, es más que eso y sobre este punto no existe suficiente claridad en la opinión pública: el Convenio va atado a recursos adicionales del orden US\$ 4.200 millones, provenientes de entidades multilaterales, los cuales significarán condicionamientos adicionales.

El destino de los recursos adicionales no se ha presentado públicamente, lo cual hace que las implicaciones del Acuerdo no se conozcan plenamente. Lo que se sabe es que US\$ 1.400 millones provendrán del Banco Mundial y US\$ 1.700 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>2</sup> y que el grueso de tales recursos va dirigido a dos programas: 1). Ajuste del sector financiero y 2). Programa sectorial de reforma de las finanzas públicas (*El Espectador*, 20 diciembre 1999, p.1-B). También se llama "Ajuste de la gestión del sector público" (Public Sector Management Adjustment).

El ajuste del sector financiero involucra recursos del Banco Mundial, el BID y la Corporación Andina de Fomento. Lo que informa el Banco Mundial sobre este crédito (en su página en internet<sup>3</sup>) es que está dirigido a profundizar las reformas que se vienen introduciendo en el sector desde 1991, orientadas a la liberación del sector, las cuales implicaron la eliminación de controles y regulaciones, el desmonte del crédito de fomento, la libertad para crear grupos financieros, la libertad en el movimiento de capitales internacionales y la operación del mercado de divisas internacionales, que en el pasado reciente había sido monopolio del Estado.

Con el crédito, además de profundizar las reformas señaladas, se incluye la privatización de las entidades oficiales o su eliminación, el fortalecimiento de la Superintendencia Bancaria y del Fogafin, y recursos para recapitalizar el sistema permitiendo que continúe operado por los agentes privados.

El crédito dirigido al ajuste del sector público<sup>4</sup> se orienta a dar soporte a medidas complementarias a las incorporadas en el Acuerdo con el FMI. En este caso se fortalece la administración de impuestos nacionales (que complementa el aumento de impuestos contemplado en el Acuerdo con el FMI), se vigorizan los mecanismos de programación y control de gastos para evitar su desbordamiento y permitir la disciplina fiscal, así como el monitoreo de la deuda pública.

Una cosa común de estos créditos y del Acuerdo con el FMI, es que tales recursos van a financiar gastos generales integrados a la adopción de políticas, a pesar de ser recursos que se originan en moneda extranjera. No financian obras de infraestructura ni el componente externo de proyectos de inversión<sup>5</sup>. De manera que los dólares que llegan con ellos se destinan en conjunto a financiar los requerimientos de la Balanza de Pagos para cubrir las obligaciones adquiridas con el capital internacional. Este es el sentido que tienen.

Para las autoridades monetarias y fiscales, el Acuerdo con el Fondo es consecuencia del deterioro del sector externo y de la crisis del sistema financiero colombiano. El deterioro externo se evidenció con la caída de la banda cambiaria, abandonada a finales de septiembre de 1999, demostrando la incapacidad del Banco de la República para sostener el valor del tipo de cambio y atajar la fuga de capitales privados (p.20)<sup>6</sup> que venía desde mediados de 1997, como reacción a la crisis financiera del sudeste asiático y a la evidencia de sobreendeudamiento de la economía colombiana (Kalmanovitz 1999).

El deterioro externo y financiero llevó a la junta directiva del Banco de la República (que incluye al ministro de Hacienda) a exigir en el primer semestre de 1999 un Acuerdo con el FMI, que se concretó a finales de dicho año. Así lo expresó Antonio Hernández, miembro de esa Junta: "Nos reunimos con el presidente Pastrana en Palacio el domingo 27 de junio (de 1999); la condicionalidad de la Junta en pleno fue que el nuevo programa macroeconómico se divulgaría sobre la base de que el Gobierno se comprometía a ir al Fondo Monetario Internacional. El Gobierno vio que eso era inevitable, dado el estado de nerviosismo de la economía y de los mercados internacionales. Había que darles (sic) término a la especulación y la intranquilidad cambiaria"<sup>7</sup>.

### **Favorecer a los que deben en dólares**

La preocupación central de la autoridad monetaria en dicha coyuntura era la deuda externa del sector privado. Así fue expresado en el mismo reportaje por otro miembro de la Junta, Leonardo Villar.<sup>8</sup> Señalaba que la deuda privada valía en ese entonces US\$ 16.000 millones, cerca de 40% de la deuda total (externa e interna) del país. Una devaluación de la tasa de cambio afectaría negativamente los balances de las grandes empresas y grupos económicos endeudados en moneda externa, y esa fue la razón para que se quemaran más de US\$ 3.000 millones de reservas internacionales tratando de defender inútilmente la banda cambiaria e intentando que el dólar no desbordara los niveles previstos.

No sólo eso. Si se devaluaba la tasa de cambio, también los inversionistas financieros tendrían pérdidas al intentar retornar sus capitales y rendimientos. De hecho la pérdida de reservas internacionales que acompañó el fracaso de la banda cambiaria fue la presión de dichos inversionistas por sacar sus capitales antes de que el dólar se saliera del techo de la banda, lo que generaba a la vez más presión sobre el dólar. Si éste superaba el techo, los inversionistas tendrían que comprarlos más caros, y se castigaba su rentabilidad medida en moneda externa. Sería una pérdida para ellos.

La comunidad financiera internacional exigió ajustes macroeconómicos y las firmas calificadoras de riesgo le bajaron la calificación al país. Para conjurar esta situación se necesitaban los recursos del FMI y de la banca multilateral. Pero paradójicamente el país había perdido el control de la tasa de cambio por la ausencia de instrumentos para controlar las variables externas, lo cual hacía que estuviera sujeto a los vaivenes del capital financiero internacional.

Ante la ausencia de controles, la única forma para la recuperación de los equilibrios externo y financiero era comprimir la demanda interna con un ajuste fiscal. En la medida en que la demanda interna se reduce, la producción nacional que deja de consumirse puede realizarse en los mercados externos, con lo cual se generan las divisas necesarias para que los mercados de capitales puedan realizar su ganancia en moneda extranjera.<sup>9</sup>

Ni el gobierno ni el Banco de la República disponían de instrumentos para manejar las tensiones cambiarias, pues a comienzos de la década del noventa se eliminó el control de cambios y se liberó el régimen de inversión extranjera, por lo cual los capitales han venido entrando y saliendo sin restricciones, transitando por los circuitos privados. Ello se debe, en primer lugar, a que el movimiento de divisas es operado por agentes privados, escapando al control estatal; ésta es la consecuencia de la eliminación del control de cambios (dicho control significaba que el gobierno,

por medio del Banco de la República, tenía el monopolio del mercado de divisas); en segundo lugar, a que se eliminaron las restricciones a la inversión extranjera, se dio la apertura a las inversiones de carácter financiero, que en gran proporción tomaron la forma de inversiones de portafolio de corto plazo (capitales golondrina), que entran y salen en masa, de acuerdo con las señales del mercado, y producen inestabilidad económica súbita, la cual escapa a la capacidad de control de las autoridades económicas (Jované 1999).

Sin embargo, el ajuste fiscal requería condiciones políticas para su concreción; y es allí donde entran a jugar el Acuerdo con el FMI y los créditos de la banca multilateral. En esta parte se pueden diferenciar las consecuencias externas de las internas: en las primeras, el Acuerdo sirve para tranquilizar los mercados financieros internacionales; en las segundas, presenta las reformas fiscales, con su alto costo político por los intereses que se afectan, como una necesidad para mantener relaciones económicas normales con la comunidad financiera internacional que venía manifestando, por medio de la opinión de las firmas calificadores de riesgo, que la inestabilidad financiera de la economía colombiana estaba aumentando por sus desequilibrios macroeconómicos.

Dichas firmas comenzaron a producir estas alertas desde el momento mismo de la crisis del sudeste asiático en junio de 1997, lo que generó dudas sobre la estabilidad de los mercados emergentes, entre los cuales se encontraba Colombia. Ya en 1998 se bajó la calificación riesgo-país en los mercados internacionales, lo que amenazaba la tradición de que Colombia era un país sólido financieramente y pagador cumplido de las acreencias externas. Ello se reflejó en fuga de capitales privados y aumento de las dificultades para el acceso a los mercados financieros internacionales.

Una vez logrado el Acuerdo, los mercados financieros de capitales se tranquilizaron y se restableció el acceso a los mismos, porque se garantizaba la adopción de políticas macroeconómicas para restablecer los equilibrios perdidos, cumpliendo metas trimestrales en ese sentido, y a las cuales estarán sujetos los desembolsos de los recursos del FMI. De otra parte, se contará con un colchón de recursos (préstamos del FMI) para el pago de las acreencias externas, en caso de que el deterioro externo consuma las reservas internacionales del país.

La pérdida de las reservas se puede dar, a pesar del logro de los equilibrios macro, si se presenta fuga masiva de capitales simultánea con el cierre de las fuentes de acceso de financiamiento internacional para el sector público. Esto puede pasar, por ejemplo, si el *boom* de la economía estadounidense se frena abruptamente afectando los mercados de capitales. Existen señales que apuntan en esa dirección, como las recientes declaraciones de Alan Greenspan, presidente del *Federal Reserve Bank* de los Estados Unidos (el banco central), al aumentar las tasas de interés norteamericanas con el objeto de "desinflar poco a poco la burbuja financiera".<sup>10</sup>

De hecho, en Colombia existe fuga de capitales del orden de los US\$ 6.000 millones.<sup>11</sup> Nada garantiza que los capitales privados no se sigan fugando y que el gobierno nacional no mantenga su acceso al endeudamiento internacional. Es posible que el país se vea abocado a una crisis cambiaria. Si ello no fuera así ¿para qué se negoció un Acuerdo con el FMI? Como se sabe, esos acuerdos son para conjurar ese tipo de crisis.

En esta dirección, el Acuerdo, desde lo financiero, tiene como objetivo permitir que los inversionistas externos se aseguren que existe la liquidez necesaria para financiar su salida, garantizando de paso la estabilidad de la tasa de cambio, de tal forma que la ganancia financiera se conserve al hacerse la reversión a divisas.

El Acuerdo se hace para facilitar la salida de los capitales; eso se aprecia en las condiciones del préstamo, que curiosamente no aparecen en el texto divulgado a la opinión pública. Textualmente, ellas rezan (Ministerio de Hacienda 1999c):

"Condiciones del préstamo: las autoridades pueden hacer uso de la cantidad solicitada (de recursos) de acuerdo con el cronograma establecido, excepto en el momento en que Colombia:

"Incurra en atrasos en los pagos externos del sector público.

Imponga o intensifique restricciones sobre los pagos y transferencias de las transacciones internacionales corrientes".<sup>12</sup>

Este último punto hace referencia a que no se pueden introducir restricciones a transferencias de recursos que se hagan hacia el exterior para remunerar a los acreedores o inversionistas extranjeros. Para facilitar el cumplimiento de tales transferencias, los recursos del FMI toman la forma de una especie de derecho de sobregiro. O sea, estarán disponibles para cubrir las obligaciones financieras del país, pero no para financiar los gastos del gobierno.

Esta conclusión se desprende de una de las condiciones del Acuerdo (y que paradójicamente tampoco aparece en el Acuerdo divulgado): los recursos se destinarán "para fortalecer las reservas internacionales del Banco de la República para atender compromisos de corto plazo y garantizar la estabilidad cambiaria del país".<sup>13</sup> Es decir, son recursos de tesorería contra los cuales se puede girar para garantizar obligaciones financieras, indicadas atrás, pero no se pueden destinar para financiar el Presupuesto nacional, de manera que con ellos no se pueden financiar programas productivos, contra la pobreza, hospitales, acueductos, escuelas, etc.

### **Apoyo al capital financiero**

Un indicio adicional de que las políticas derivadas del Acuerdo están dirigidas a permitir la rentabilidad del capital financiero, es la condición que allí se establece de buscar un "freno al gasto público *diferente al pago de intereses*" (p.13) (subrayado por el autor). En otras palabras: el ajuste tiene como propósito reducir todos los gastos diferentes al pago de los intereses de la deuda, para posibilitar el pago de los mismos y que el capital financiero garantice su retorno.

Esto muestra la naturaleza del ajuste fiscal. Y es lo que explica la reducción del gasto público diferente a los intereses y amortización de la deuda pública, y la disminución de gastos distintos a las cargas financieras que está asumiendo el Presupuesto Nacional, como transferencias a los fondos de pensiones (instituciones financieras privadas), salvamento de instituciones financieras, asumir el costo de la política monetaria a través del pago del rendimiento de los bonos públicos emitidos para el efecto, o renunciar a ingresos corrientes como consecuencia de los costos financieros que asume el Banco de la República al remunerar el encaje de los bancos. Las cargas financieras sobre el Presupuesto Nacional sobrepasan el 50% de los gastos (Giraldo 1999).

Atrás se dijo que desde lo político el Acuerdo tenía dos aspectos: el externo (relacionado con tranquilizar los mercados internacionales de capitales) y el interno. En este último caso se trata de que, en aras del compromiso con el FMI, se presionen reformas orientadas a corregir el desequilibrio de las finanzas públicas; reformas difíciles de llevar a cabo por las resistencias políticas que generan.

Esas resistencias son porque afectan intereses sensibles en el país. En particular hay temas que involucran negociaciones difíciles y que de no mediar un factor adicional en la balanza de poder no resulta posible el ajuste fiscal. Un factor adicional para lograrlo puede ser, por ejemplo, una crisis financiera y de balanza de pagos, como se presentó a comienzos de la década del ochenta, una guerra civil o, como en el caso objeto de este artículo, un Acuerdo con el FMI.

### **La reducción de las transferencias a las regiones**

En el Congreso resulta difícil negociar la reducción de las transferencias a los gobiernos locales, uno de los puntos incorporados en el Acuerdo. Se pide cambiar la fórmula para definir su monto, que en la actualidad es un porcentaje fijo de los ingresos corrientes de la Nación, y hacerlo de acuerdo con la inflación o, lo que es lo mismo, mantener constante su valor real. Es de anotar que los ingresos corrientes de la nación crecen más que la inflación o incluso más que el PIB; entre otras cosas, la reforma tributaria es para aumentar esos ingresos.

El Congreso no va a aceptar fácilmente una reducción de las transferencias a los gobiernos locales, dado que allí están representados en gran medida los intereses regionales. Además, los recursos que se giran en las transferencias constituyen una fuente financiera importante para reproducir las prácticas clientelistas de los directorios políticos.

Otro tanto sucede con la reestructuración administrativa de los gobiernos locales, que está orientada a la disminución de la nómina oficial y del gasto, lo que significa un recorte de los contratos. La nómina y los contratos son la esencia de la actividad política regional; por intermedio de ellos se manejan las clientelas electorales y se retribuye financieramente la actividad política.

Las reformas tributaria y de la seguridad social también tienen costos políticos para el Congreso que las debe aprobar. En el caso de la primera, se precisa extender los impuestos a servicios públicos domiciliarios, a bienes de la canasta familiar y al sector informal, tributos que afectan a la población y en consecuencia a los posibles electores de los políticos que tienen asiento en el Congreso. En el caso de la seguridad social, el hecho de aprobar una disminución de las prestaciones, el aumento de las cotizaciones y la eliminación de regímenes especiales de los militares, de los trabajadores de Ecopetrol y del magisterio, representa otro costo político difícil de asumir.

Para allanar el camino hacia este tipo de reformas, el Acuerdo permite plantearlas como requisito indispensable para acceder a los mercados internacionales de capital; lo contrario, en un mundo globalizado, sería un suicidio económico, enfatizan (Torre 1997). Lo concreto es que en virtud de dicho Acuerdo se define la agenda de reformas relacionadas con el manejo financiero del sector público, y ellas deben ser tramitadas en el Congreso (pp.12, 32 y 33).

El Gobierno y el Congreso se pueden lavar la cara satanizando al FMI como responsable de las reformas. El FMI se convierte en el pararrayos: aparece como un organismo tecnocrático, que en teoría lo que hace es viabilizar decisiones de funcionarios aferrados a una ortodoxia neoliberal inflexible (conocida como el "Consenso de Washington"). Se evaden por esta vía las responsabilidades del gobierno, de los políticos, del Banco de la República, del capital financiero y de los países industrializados, quienes son los verdaderos protagonistas de este drama.

### **Prevenir la extensión de la crisis**

El Acuerdo no se hace ante la inminencia de una crisis cambiaria o con posterioridad a la crisis misma, práctica normal de los acuerdos con el Fondo, como fue el caso de los adoptados en la crisis de la deuda externa de los años ochentas. Esos tomaron la forma de créditos de contingencia (*stand-by*). El actual es un *Acuerdo Extendido* (p.5), que tiene por objetivo dar un aval al país en los mercados financieros internacionales a cambio de la adopción de unas reformas dirigidas principalmente al ajuste fiscal, a la liberación de los flujos de capital y al fortalecimiento del sistema financiero.<sup>14</sup>

No se trata de reformas de choque, supuestamente, como las que corresponderían a un *stand-by*. Es la adopción de "reformas estructurales", en concordancia con el lenguaje de los organismos financieros internacionales (Buirá, 1994: 46 a 48). Es la profundización de las reformas adoptadas durante la década de los noventas, con la "apertura económica".

Como se sabe, la característica principal de este modelo es remover las estructuras que no permitan el libre funcionamiento de los mercados.<sup>15</sup> En este sentido se trata de desregular los mercados (bienes, trabajo y capitales), para que funcionen sin trabas ni controles; reducir la intervención económica del Estado (Selowsky 1990).

En Colombia, estas reformas se aplicaron principalmente durante la administración de César Gaviria (1990-1994). En ese entonces la desregulación del mercado de bienes se hizo con la apertura comercial, la desregulación (flexibilización) del mercado del trabajo se adelantó con la reforma laboral (ley 50/91) y en el caso de los mercados de capitales se eliminaron los controles de cambios y de inversión extranjera y se desreguló el sistema financiero.

Las nuevas reformas estructurales que hacen parte constitutiva del Acuerdo (pp.20 a 23), y que profundizan las aplicadas en los noventa, fueron anunciadas por el ministro de Hacienda en el mensaje presupuestal que acompañó el proyecto de Presupuesto Nacional del año 2000 (Ministerio de Hacienda 1999a, pp.30 a 34). Dicho Presupuesto hizo parte de la negociación con el FMI (p.13).

De manera que el Acuerdo se convierte en una presión para que se continúe con el proceso de reformas estructurales, el cual, según el gobierno, se había menoscabado en el gobierno anterior (Plan de Desarrollo, 1999, Cáp. I). Esas reformas tienen que ver con el recorte de las transferencias a los gobiernos locales, que a su vez deben hacer un mayor esfuerzo en la generación de rentas propias y disminuir su gasto; con la profundización de los mecanismos de mercado en la seguridad social (reformular la ley 100/93), junto con ajustes financieros orientados a recortar las prestaciones y aumentar el tiempo de cotización y al aumento de la tributación ampliando la base gravable y disminuyendo las exenciones y las deducciones.

Además de la profundización de las reformas estructurales, el Acuerdo es preventivo en el sentido de que el país no está frente a una crisis cambiaria o próximo a ella. Surge entonces la de ¿por qué se adopta un Acuerdo cuando el país dispone de más de 8 mil millones de dólares de reservas internacionales?

Este tipo de acuerdos hace parte de un paquete que se viene negociando en toda América Latina para prevenir que la región se contagie con la crisis originada a mediados de 1997 en el sudeste asiático y que se extendió a las crisis rusa y brasileña de 1998. Acuerdos preventivos de esta naturaleza se han firmado con Argentina (1998), Bolivia (1998), México (1998), Perú (1999) y Uruguay (1999). Casos diferentes son los de Brasil y Ecuador, que negociaron acuerdos en medio de crisis cambiarias.

La razón de estos acuerdos preventivos es el reconocimiento por parte de los organismos financieros internacionales de que en la región se presentan desequilibrios estructurales que inevitablemente conducirán a crisis financieras si no se corrige el rumbo. Existen déficit crecientes en las cuentas externas, salidas continuas de capitales y agravamiento de la situación fiscal. Desde la óptica de la ortodoxia de los organismos financieros, estos desequilibrios son resultado de la no profundización de las reformas estructurales, de manera que éstas tienen que lograr mayor flexibilización de los mercados, ajustes fiscales más severos y saneamiento del sistema financiero. No aceptan que lo que no funciona es el modelo económico adoptado en la región, bajo tutela de tales organismos. En vez de reconsiderar el modelo, exigen hundirse aún más en él y de allí la necesidad de profundizar las reformas estructurales. Esta es la opinión del gobierno colombiano, según se desprende del diagnóstico hecho en el Plan de Desarrollo y de la firma del Acuerdo.

Si los acuerdos preventivos adoptados en la región no funcionan y la crisis financiera se extiende de manera generalizada a todo el continente, se presenta el riesgo de una crisis en todo el sistema financiero mundial, arrastrando la banca norteamericana, la europea y la japonesa. Y podría ser peor a la que se inició en octubre de 1929 con el colapso de la Bolsa de Nueva York. Esta es la razón de los acuerdos que se vienen promoviendo en América Latina, incluido el de Colombia.

Es un Acuerdo preventivo que se enmarca en la necesidad de asegurar la estabilidad del sistema financiero mundial. Y los interesados en defender tal estabilidad deben colocar la responsabilidad de los desequilibrios financieros por fuera de dicho sistema, porque de lo contrario éste tendría que asumir los costos de tal situación. Por ello los diagnósticos se dirigen a señalar al Estado como responsable de los desequilibrios.

Esta actitud entraña un "riesgo moral" como lo señalaran Paul Volcker (ex presidente de la Reserva Federal), Carla Hills (ex representante de Comercio de EE.UU.) y George Soros (importante inversionista financiero), quienes reconocen que los inversionistas privados asumen riesgos excesivos con la esperanza de ser sacados de apuros financieros mediante la intervención oficial.<sup>16</sup> También afirman que "los acreedores privados deben ser obligados a asumir su justa responsabilidad en las crisis financieras", lo que implica que no toda la responsabilidad debe ser trasladada a los pueblos de los países endeudados con los ajustes fiscales.

Esta misma actitud la comparte el Comité Ejecutivo de las Naciones Unidas (1999), cuando indica que "No cabría extender la condicionalidad a áreas relacionadas con las estrategias e instituciones de desarrollo económico y social que, por su misma naturaleza, deben ser determinadas por las autoridades nacionales legítimas sobre la base de un amplio consenso social. De hecho, en caso de crisis, la imposición de cambios estructurales e institucionales ajenos a la situación nacional o al consenso nacional puede crear inestabilidad, ya sea económica y política, nacional e internacional" (p.120).

El organismo, siguiendo el criterio de los expertos ya indicados, señala que las condicionalidades del FMI deben abarcar lo financiero, más allá de lo fiscal. Indica la necesidad de establecer regulaciones y supervisiones financieras internas y una reforma de la arquitectura financiera que permita mantener la autonomía de las economías en desarrollo y en transición en el manejo de la cuenta de capitales (p.125). "Entre ellas podrían estar la imposición de encajes a las entradas de capitales de corto plazo, de diversos impuestos para desincentivarlas y de requisitos sobre plazos mínimos o liquidez a los bancos de inversión y a los fondos mutuos interesados en invertir en un país. Podrían incluirse también, en forma complementaria, regulaciones prudenciales a las instituciones financieras nacionales, tales como encajes o requisitos de liquidez más elevados a los depósitos a corto plazo en el sistema financiero" (p.126).

### **Contraer la economía y expandir la especulación**

Lo planteado por las Naciones Unidas refleja el centro de las críticas que se le han hecho a los programas del FMI: la imposición de programas de ajuste contraccionistas que se concentran en la parte fiscal y la exigencia de mantener abierta las cuentas de capital. Lo primero tiene un costo social sobre la población, que se expresa principalmente en menor gasto social, mayores impuestos y contracción de la actividad económica (con las secuelas de desempleo y pobreza) (Stiglitz 1998). Lo segundo, en la pérdida de control de los equilibrios macroeconómicos, que terminan sujetos a los vaivenes de los flujos de capital o, más descarnadamente, a los ataques especulativos de dichos capitales (Ramonet 1997).

Tales críticas se aplican al Acuerdo firmado por el gobierno colombiano. Este es el sentido del paquete armado para Colombia. Si se mira la agenda de reformas (pp.32 y 33), se encuentra que la casi totalidad del paquete está dirigido al ajuste fiscal (del cual hace parte también un ambicioso programa de privatizaciones, incluido el sector financiero público), mientras que se abre más la puerta a los mercados internacionales de capitales.

El ajuste fiscal tiene un costo social inevitable, que se pretende amortiguar con la introducción de programas de emergencia social "enfocándose hacia la asistencia directa a los miembros más vulnerables de la sociedad, como las mujeres y los niños, y hacia la inversión en infraestructura como una herramienta temporal para la creación de empleo" (p.11).

Sin embargo, este tipo de programas son de carácter residual, porque tratan de amortiguar los efectos sociales de las reformas y no cambian el carácter de las mismas, que es recesivo y contraccionista, e implican el deterioro general de las condiciones sociales, tal como lo reconocen el gobierno y el propio Fondo (Gupta *et al*, 1999). Además, los recursos del Fondo no se pueden utilizar para este tipo de programas, como ya se señaló.

La mayor apertura de la cuenta de capitales acaba por minar aún más la nula capacidad de control macroeconómico por parte del gobierno, porque deja la economía en manos de los vaivenes del capital internacional. La profundización de la apertura de capitales está expresada en el Acuerdo cuando se afirma que "Colombia comenzará a eliminar gradualmente las restricciones cambiarias restantes" (p.19). Además, el Fondo es muy claro en que el Acuerdo se rompe cuando el gobierno (tal como se dijo atrás) "Imponga o intensifique restricciones sobre los pagos y transferencias de las transacciones internacionales corrientes"; en otras palabras, cuando se imponga la más leve traba al libre movimiento de capitales internacionales.

A este respecto no se pueden olvidar las palabras de Stiglitz, cuando era el economista jefe del Banco Mundial: "en el caso de los mercados financieros, la focalización en la liberación de los mercados puede tener el efecto perverso de contribuir a la inestabilidad macroeconómica a través de un debilitamiento del sector financiero".<sup>17</sup> Esas palabras se pueden aplicar de manera exacta al caso colombiano: la crisis financiera, más que un problema fiscal, fue consecuencia de la desregulación financiera y de la apertura del mercado de capitales, introducida a comienzos de la década de los noventas.

En este marco de libertad de capitales se inscribe el régimen de mercado libre de divisas, bien sea con banda cambiaria o tasa de cambio flexible, sistema avalado por el FMI (pp.16 y 17). El mercado libre de divisas significa que éste es operado por el sistema financiero privado, el cual, a su vez, intermedia los flujos internacionales de capitales, de manera que el control de las variables macro claves se le cede al mercado privado de capitales.

### **Debilidad con los acreedores y dureza con el país**

Resulta extraña la debilidad de la posición colombiana en esta negociación, si se tiene en cuenta que en el pasado el país tuvo una actitud más firme frente al Fondo. Las dos últimas negociaciones con el Fondo fueron las de los gobiernos de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y de Belisario Betancur (1982-1986). Ambas se hicieron en el contexto de la proximidad de una crisis cambiaria, por el agotamiento de las reservas internacionales del país.

En la de Lleras el gobierno rechazó las presiones del FMI para devaluar, establecer un mercado libre de divisas y abrir la economía, y en respuesta estableció el control de cambios con el famoso Estatuto Cambiario 444 de 1967 (Giraldo 1994, Cáp.5), lo que significaba la adopción de políticas opuestas a las que exigía el Fondo. Lo paradójico de la situación es que las relaciones con los organismos financieros internacionales continuaron, a pesar de la posición colombiana, y el Banco Mundial apoyó con recursos la reforma administrativa y los programas del gobierno de entonces. De modo que tampoco es tan grave discrepar con tales organismos.

En el caso de Betancur, el gobierno se echó para atrás en una negociación con el Fondo que implicaba la devaluación masiva en la Semana Santa de 1984 (Betancur 1990, Cáp.17) y, posteriormente, cuando la situación cambiaria se deterioró, el gobierno rechazó las presiones para la adopción de un Acuerdo formal y se estableció, a cambio, una monitoría del FMI, a pesar de la renuencia inicial de dicho organismo.

La monitoría consistió en que el gobierno no haría uso de los recursos del FMI, pero esta institución certificaba trimestralmente el cumplimiento de las metas macroeco-nómicas, lo cual se constituyó en un requisito para que la banca externa privada desembolsara los recursos de crédito que se habían aprobado. De aquí surgieron los famosos créditos Jumbo, Concorde, Cha-llenger y Hércules, cada uno por más de mil millones de dólares. La monitoría se

aprobó con el apoyo político de los Estados Unidos dentro del directorio del Fondo, y Colombia debió comprometerse a respaldar la guerra contra el narcotráfico (Giraldo, sin fecha).

En el caso actual, a pesar de que políticamente existen mejores condiciones de negociación, por el papel geopolítico que ocupa el país en los conflictos regionales, se aprueba un paquete estándar con el FMI, incluso sin estar el país a las puertas de una crisis cambiaria.

Desconocer que en las negociaciones con el FMI entran consideraciones de carácter geopolítico, es desconocer la realidad y la historia. Las negociaciones no son estrictamente de carácter técnico dentro de los parámetros de la programación financiera, que es como se pretenden presentar los programas de ajuste. Esa no ha sido la experiencia colombiana ni la mundial y no lo es en la presente negociación.

No se puede olvidar que la estructura del poder en el FMI (al igual que en el Banco Mundial) representa los intereses de unos pocos países. De acuerdo con Buirra (1994) "El que las decisiones de política sean tomadas por un grupo muy pequeño de países industrializados miembros del G7 significa que éstas generalmente se toman fuera del Fondo, en consultas entre ellos y que en este proceso los puntos de vista y los intereses de los demás miembros, más de 170 países, la mayoría de ellos en desarrollo, reciban menor consideración (...) La actual estructura de poder que da a un sólo país una posición dominante (Estados Unidos, que a su vez tiene poder de veto para los temas centrales) resta objetividad a las decisiones y recomendaciones del Fondo. Así, en ocasiones se han aprobado programas de países, de cuestionable solidez técnica, para apoyar gobiernos aliados a los intereses del país o países dominantes... Estos casos tienen el consiguiente efecto desmoralizador sobre el personal técnico, que reconoce la existencia de 'casos especiales' sujetos a consideraciones extraeconómicas" (pp.64 y 65).

El Acuerdo actual es una prueba de que existen consideraciones de carácter político, como es incorporar en el mismo el tema de la paz, con una redacción muy tibia en la que se señala que los gastos que demande la paz serán financiados con bonos suscritos por los empresarios y los grupos de mayores ingresos y con aportes de la comunidad financiera internacional y que se podrían relajar las metas de gasto, previa discusión y aprobación de parte del Fondo (p.15).

¿La paz no amerita algo más que eso? Los intereses de la comunidad internacional (incluido el país que tiene la posición dominante en el Fondo), lo mismo que los intereses representados dentro del Estado colombiano, deben ser lo suficientemente generosos para una negociación más equilibrada para los intereses nacionales; por ejemplo, trasladar una parte sustancial del ajuste a los acreedores e inversionistas internacionales y restituir la soberanía nacional sobre las variables externas (mercados de divisas, régimen de inversión extranjera, control al sistema financiero).

Nada de esto se menciona en el Acuerdo con el Fondo. Por el contrario, la negociación señala que se deben hacer reformas, la mayoría de las cuales relacionadas con ajustes fiscales que no son otra cosa que mayores impuestos a la población, aumento de los precios públicos (tarifas, gasolina), reducción de los beneficios sociales, despido masivo de trabajadores estatales, disminución de su salario y recorte del gasto público (con excepción del pago de la deuda, por supuesto).

Como contrapartida, se incluye la privatización del sector financiero, a la cual el Fondo le da mucha importancia y la que vigilará de cerca: "El progreso en la implementación de la estrategia de reestructuración del sector financiero y la privatización de los bancos públicos será monitoreado en las revisiones semestrales del programa" (p.18). La privatización del sector financiero se hará una vez el Estado haya asumido el costo de su saneamiento, acudiendo a los impuestos que se les cobran a los colombianos.

En definitiva, el Acuerdo es para salvar a los acreedores.

---

## NOTAS

1 Este es un tema que ha sido bastante explorado por la literatura reciente, y se ha producido abundante material en el FMI, Banco Mundial y BID. El informe del BID de 1997 dedica una buena parte a este análisis. Este tema ha sido estudiado por Buchanan y otros autores de la escuela del "Public Choice".

2 Ver cuestionario elaborado por el Ministerio de Hacienda (1999b) para la presentación pública del Acuerdo en diciembre.

3 *www.worldbank.org*. El administrador del proyecto es Andrés Solimano y el *task manager* Andrés Jaime. Allí además señalan que la información está disponible en: Public Information Center, The World Bank, 1818 H Street N. W., Washington D.C. 20433, USA, Telephone N°(202)458-5454.

4 Fuente Internet. La información supuestamente se consigue en la misma dirección. Allí se informa que el *task manager* del proyecto es Jit Bahadur S. Gill, teléfono en el Banco Mundial en Washington D. C. (202)473-6771.

5 Los recursos del Banco Mundial o del BID sí pueden financiar gastos en pesos del Presupuesto, los del FMI no.

6 La paginación que se señala sin referencia específica corresponde al documento *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, publicado en diciembre de 1999 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

7 Declaraciones reproducidas en *El Espectador*, el 1 de agosto de 1999, p.4B.

8 *Idem* p.5B

9 Esto puede quedar formalizado de acuerdo a los esquemas de programación financiera del FMI, los cuales están basados en el "Enfoque Absorción" y el "Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos". Sin embargo la formalización no es el objetivo del presente artículo.

10 Periódico *Portafolio* (Bogotá), 28 febrero 2000, p. 39. Ver también, *The Wall Street Journal*, reproducido periódico *El Tiempo*, 25 febrero 2000, p. 4-B

11 Calculada así: US \$ 2.750 millones de pérdidas de reservas a partir de junio de 1997, cuando se presenta la crisis del sudeste asiático, y US \$ 3.476 de aumento de la deuda pública en el mismo período. El endeudamiento público sustituye el flujo neto de endeudamiento privado, con lo cual se busca atemperar la fuga de capitales. La deuda pública pasó de US \$ 17.014 millones en junio 1997 (fuente: Banrepública, Subgerencia de Estudios Económicos, Sector Externo) a US \$ 20.490 a diciembre del 2000 (Fuente: Periódico *El Tiempo* - 21 marzo 2000, p. 1- citando como fuente al Banco de la República. Allí aparece un error que después se aclara en las páginas interiores).

12 Las dos condiciones adicionales son: "Introduzca o modifique sistemas de cambio múltiples. Imponga o intensifique restricciones a las importaciones por razones de Balanza de Pagos".

13 Ministerio de Hacienda 1999b.

14 Para ver una descripción de las diferentes modalidades de acuerdo ver Caro (1986).

15 "Reformas estructurales" hace referencia a remover estructuras que entraban el funcionamiento de los mercados.

16 Reseña del *Financial Times* (Reproducido por el periódico *Portafolio* de 21 septiembre 1999, p.27) acerca del informe "Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture", elaborado por los autores mencionados.

17 Versión bajada de Internet, la paginación no coincide con el texto original, ver la referencia bibliográfica.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 1997. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*. BID, Washington D.C. USA.
- BANCO MUNDIAL. 1991. *Informe sobre el desarrollo mundial- 1991*. Banco Mundial, Washington D.C. USA.
- BETANCUR, Belisario. 1990. *El Homo sapiens se extravió en América Latina*. El Navegante Editores - Tercer Mundo Editores. Bogotá. Colombia.
- BUIRA, Ariel. 1994. *Reflexiones sobre el sistema monetario internacional*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México D. F. México.
- CARO Alonso, Elsa. 1986. Fondo Monetario Internacional. Banco de la República, mimeo. Bogotá. Colombia.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 1999. *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*. ONU, Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales- Informe del Grupo de Trabajo. 21 de Enero. New York. USA.
- DAVIS, Jeffrey M. S/f. *Política fiscal para el crecimiento y el ajuste*. Fondo Monetario Internacional - Instituto del FMI (INST/Doc. N° 655-S).
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 1999. *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 - Cambio para construir la paz*. DNP (Versión Internet). Santafé de Bogotá. Colombia.
- FISHER, Stanley. 2000. *Carta al presidente Andrés Pastrana*. En: *Portafolio*, 24 de febrero 2000, p.12. No aparece fecha de la carta, pero es de pocos días anteriores a la fecha de la publicación.
- GIRALDO, César. 1999. *La verdad del presupuesto de la verdad*. Corporación Viva la Ciudadanía. Santafé de Bogotá. Colombia.
1994. *Estado y hacienda pública en Colombia 1934-1990*. Contraloría General de la República - Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá. Colombia.
- S/f. *Crisis y reformas - Violencia del narcotráfico - Crisis de la deuda externa*. En: Luis Bernardo Flórez (director del proyecto), "Gestión económica estatal de los 80's: del ajuste al cambio institucional". CID-U. Nacional, CIID-Canadá, dos tomos, Santafé de Bogotá. Colombia.
- GUPTA, Sanjeev; DICKS-MEREAUX, Louis; KHEMANI, Ritha, McDONALD, Calvin; VERHOEVEN, Marijn. 1999. *Social Issues in IMF-Supported Programs*. IMF Executive Board Discussion (Chairman's Summing Up, september 19). Washington D.C. USA.
- JOVANÉ, Juan. 1999. *El origen del dragón: interpretaciones alternativas sobre el inicio de la crisis asiática*. Ponencia presentada en la ciudad de La Habana, en el Encuentro Internacional de Economistas: Globalización y Problemas del Desarrollo, enero 18 al 22. La Habana. Cuba.
- KALMANOVITZ, Salomón. 1999. *Indigestión de capital*. En: *Lecturas Dominicales*, periódico *El Tiempo*, 26 de diciembre. Santafé de Bogotá. Colombia.
- LASERNA, Juan Mario. 1999. *El déficit fiscal y su Impacto en la economía colombiana*. Conferencia dictada en la Universidad Externado de Colombia, octubre 28, Santafé de Bogotá. Colombia.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 1999. *El presupuesto de la verdad - Presupuesto General de la Nación 2000*. Mensaje del presidente de la República y del ministro de Hacienda. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Cuestionario elaborado por el Ministerio de Hacienda para la presentación pública del Acuerdo. Diciembre 1999. Santafé de Bogotá. Colombia.
- Acetatos elaborados por el Ministerio de Hacienda, para la presentación del Acuerdo. Diciembre de 1999. Santafé de Bogotá. Colombia.

Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Santafé de Bogotá. Colombia.

RAMONET, Ignacio. 1997. *Régimes Globalitaires*. En *Le Monde Diplomatique*. Enero. París. Francia.

SELOWSKY, Marcelo. 1990. *Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina*. En revista *Finanzas y Desarrollo*. Junio. Washington D. C. USA.

STIGLITZ, Joseph E. 1998. *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo - hacia el consenso pos-Washington*. Revista *Naciones Unidas y Desarrollo, PNUD*, N°1.

TORRE, Juan C. 1997. *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*. CEPAL. Serie de Reformas de Política Pública. Santiago de Chile. Chile.