

La Metamorfosis del FMI y el Banco Mundial: El Ajuste Estructural



Francisco Zábalo

INTRODUCCION

Las simples siglas del FMI (Fondo Monetario Internacional) o del BM (Banco Mundial) son suficientes para generar en la opinión pública de nuestro país una actitud cautelosa y generalmente defensiva. A fuerza de tantas medidas de ajuste, cartas de intenciones y préstamos condicionados, los hondureños nos hemos ido familiarizando con esas y otras siglas, hasta llegar a conocer un poco más sobre ese mundo sospechoso y laberíntico que conforman los organismos financieros internacionales.

Pero siempre hay muchas cosas que desconocemos y, a veces, ni siquiera sospechamos. Por eso es necesario y muy útil leer más, estudiar más, conocer más sobre esos entes poderosos y omnipresentes que condicionan la política económica del país, afectando nuestras vidas y el curso de desarrollo de la sociedad entera.

En esta ocasión, hemos considerado oportuno reproducir este documento de análisis, elaborado por el profesor Francisco Zabaló, del Departamento de Economía Aplicada del País Vasco e investigador del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Economía Internacional (HEGOA). El autor hace una interpretación lúcida de los cambios que se han operado en los últimos años en las actividades del FMI y el BM, mostrando la repercusión que tienen estas mutaciones sobre las economías de nuestros países y su estrecha relación con las llamadas políticas de ajuste estructural.

Inicialmente este documento fue publicado, junto a otro del profesor Koldo Unceta (*"50 años de Bretton Woods: el FMI y el Banco Mundial en la actualidad"*), en el número 13 de la Serie Cuadernos de Trabajo de HEGOA, que nuestro Centro de Documentación recibe en calidad de canje de publicaciones. En un próximo Boletín Especial divulgaremos el trabajo del profesor Unceta.

Con especial satisfacción, ponemos en manos de nuestros lectores este documento que, a no dudarlo, ayudará mucho a comprender mejor el significado y alcance que tienen el FMI y el BM en la vida de nuestro país.

LA METAMORFOSIS DEL FMI Y EL BANCO MUNDIAL:

EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Francisco ZABALO

1. La "reconversión" de la actividad financiera del FMI y del Banco Mundial

Los años ochenta, particularmente tras el estallido de la llamada crisis de la deuda externa en 1982, devolvieron a las dos instituciones creadas en Bretton Woods un protagonismo en la economía internacional que, por diversos motivos, habían perdido durante los setenta. En efecto, las turbulencias monetarias de finales de los años sesenta desembocaron en 1971 en la primera devaluación del dólar estadounidense desde la creación del **Fondo Monetario Internacional (FMI)**, marcando el fin del sistema monetario internacional instaurado en Bretton Woods. A un sistema de tipos de cambio fijos que había funcionado durante veinticinco años le sucedieron unos tipos de cambio que varían continuamente desde entonces. Al orden monetario, que facilitaba la previsibilidad en las relaciones internacionales, le sucedió el desorden monetario, la incertidumbre, característica esencial de la crisis estructural en la que se desenvuelve la economía mundial durante las últimas décadas. Y esta situación dejó sin trabajo al FMI: ya no había ningún sistema monetario que organizar, por lo que su función

reguladora carecía de sentido; y además, su función crediticia estaba diseñada para contribuir al mantenimiento de los tipos de cambio fijo, evitando devaluaciones de las monedas, cuestión ésta que en el nuevo contexto era irrelevante.

De hecho, durante los años setenta el FMI pasó a un discreto segundo plano, limitándose a proponer reformas en el sistema monetario internacional que siempre iban por detrás de los acontecimientos, hasta terminar reconociendo en 1976 su fracaso en su intento de gobernar las relaciones monetarias internacionales⁽¹⁾. Todo lo que quedaba del sistema regido por el FMI era el propio Fondo. Habría pues que encontrarle algún cometido si sus casi dos mil empleados bien pagados no querían terminar en el paro.

Haciendo de la necesidad virtud, el FMI comenzó a reorientar las modalidades y fines de sus créditos. En 1974, a raíz del brusco ascenso de los precios de petróleo, creó un servicio especial para mitigar las dificultades que atravesaban los países importadores, al tiempo que extendía hasta 10 años el período de devolución de su nuevo "*servicio ampliado*", en lugar de los 3 a 5 años habituales. En 1976 estableció el "*fondo fiduciario*" (resultado de la venta de parte de sus reservas de oro) para prestar asistencia financiera a los países más pobres. De este modo el FMI se alejaba de la función original de sus créditos, proveer asistencia financiera a corto plazo para solventar déficits coyunturales de la balanza de pagos, para irse introduciendo en el medio y largo plazo. Y además con diferentes objetivos, distinguiendo entre paí-

(1) Resulta significativo que el Comité Provisional de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional, creado en 1974 para estudiar las reformas del FMI necesarias para regular dicho sistema sea todavía hoy, veinte años después, un órgano básico en el funcionamiento del Fondo.

ses ricos y pobres, algo más propio de una institución dedicada al desarrollo, como el Banco Mundial, que del FMI.

Esta reorientación de la actividad financiera del FMI adquiriría su verdadera dimensión a comienzos de los años ochenta, al embarcarse de lleno en los programas de ajuste estructural. De hecho, desde 1980 ningún país desarrollado ha recurrido a los servicios financieros del FMI, concentrándose casi exclusivamente en los países del Tercer Mundo. Y esto bajo modalidades cada vez más cercanas a las de un organismo de ayuda al desarrollo, tanto en los plazos de devolución como en las condiciones de acceso al préstamo, si bien el FMI no financia proyectos específicos sino sólo programas de ajuste macroeconómico. En concreto, con destino a los países más pobres de entre los del Tercer Mundo (más de cuarenta, los mismos que pueden recibir ayuda de la AIF, del grupo del Banco Mundial), el FMI creó en 1986 el Servicio de Ajuste Estructural (SAE) y en 1987 el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), servicios ambos gestionados en estrecha colaboración con el Banco Mundial. Y más tarde, para hacer frente a la desintegración del antiguo bloque del Este, cuyos países resultantes han ingresado en el FMI en cuanto han podido, en abril de 1993 el Fondo estableció el "*servicio para la transformación sistémica*" (STS) (FMI, 1993:69-71).

Paralelamente a esta auténtica "*reconversión*" de su actividad financiera, el FMI se ha convertido en mero observador, y a

veces ejecutor, de las decisiones tomadas en las reuniones de los países más poderosos, el grupo de los siete o G-7. Desde que comenzaron las cumbres del G-7 a mediados de los setenta, y muy particularmente desde 1985, las verdaderas negociaciones sobre la estabilidad financiera y la coordinación de políticas económicas se realizan al margen del FMI. Eso sí, con resultados bastantes mediocres, porque desde hace bastantes años los mercados internacionales de divisas funcionan con un alto grado de independencia respecto a las autoridades estatales, incluso las de los países más poderosos.

Por su parte, el **Banco Mundial** vio mermarse su protagonismo como fuente de financiación de proyectos en los países del Tercer Mundo a medida que algunos de estos países tuvieron acceso a créditos privados en gran escala desde comienzos de los años setenta. En un momento de recesión en los países desarrollados y de abundante liquidez en la banca privada internacional, ésta buscó una nueva clientela en una quincena de países subdesarrollados que ofrecían ciertas garantías de devolución porque eran de los menos pobres del Tercer Mundo. Esto duró hasta 1982, cuando estalló la llamada crisis de la deuda externa y los flujos privados de capital hacia el Tercer Mundo cesaron bruscamente. De hecho, la actividad financiera del Banco Mundial no cambió sustancialmente durante los años setenta, puesto que siguió dedicándose a apoyar la realización del proyectos de desarrollo⁽²⁾, e incluso se incrementó notablemente su volumen. Simplemente se

(2) Si hubo un cierto cambio en la orientación sectorial, que se amplió de las tradicionales infraestructuras de comunicaciones, energía y transporte hasta incluir también el desarrollo agrícola, la educación, la salud y la lucha contra la pobreza urbana. Todo ello bajo la presidencia de R. McNamara (1968-81) en la que dominó el enfoque de satisfacción de las "*necesidades básicas*", que centraba los esfuerzos, al menos teóricamente, en los más pobres.

vio oscurecida por la magnitud de los créditos privados que entonces fluyeron desde el Norte hacia algunas zonas del Sur, especialmente América Latina.

Sin embargo, finalizando la década de los setenta y ya a comienzos de los ochenta el Banco Mundial no sólo reorientó su actividad financiera hacia el ajuste estructural, sino que acompañó esta reorientación con una elaboración teórica. En efecto, en un contexto en el que la influencia del Tercer Mundo en la economía internacional disminuía, la intervención estatal en la economía de los países desarrollados era desacreditada al tiempo que el neoliberalismo se establecía como doctrina dominante, y el incipiente éxito de los dragones asiáticos era arbitrariamente atribuido a la liberalización comercial con mínima intervención estatal, el Banco Mundial se apuntó a la *"contrarrevolución neoclásica"*, liberando su difusión como la nueva ortodoxia sobre el desarrollo económico. Esta doctrina sacraliza la eficacia del mercado, cuyas imperfecciones son en todo caso menos perjudiciales que las de la intervención estatal, y resalta las ventajas de la liberalización comercial plena (Bustelo, 1994b).

Por eso, sin desdeñar la financiación de proyectos concretos, que continua de forma similar⁽³⁾, el Banco Mundial patrocinará también programas de ajuste estructural, destinados a realizar cambios en profundidad en las economías del Tercer Mundo, reformulando sus políticas económicas en el sentido apuntado: menos es-

tado y más mercado, tanto a nivel interno como externo. Para ello creó dos nuevas líneas del ajuste estructural (SAL) un año más tarde. Este tipo de intervención macroeconómica del Banco Mundial pasó de ser una porción casi insignificante de su actividad financiera a finales de los setenta (menos el uno por ciento) a representar más de la cuarta parte diez años después. Y para los países que llevan a cabo reformas bajo programas de ajuste estructural o sectorial suponen más de la mitad de los recursos provenientes del Banco (Foro ONGs, 1989).

En consecuencia, las dos instituciones surgidas de Bretton Woods con tareas complementarias y bien diferenciadas confluyen a partir de los años ochenta sus cometidos, dedicándose ambas al ajuste estructural. Por ello han firmado varios acuerdos de colaboración y elaboran documentos comunes para sus préstamos a los países más pobres.

Además, debe tenerse en cuenta que, en la mayoría de los casos, los créditos otorgados por el FMI o el Banco Mundial tienen mucha más importancia para el país prestatario de lo que su cuantía parece indicar. Y es que normalmente son la llave que abre el acceso a otras fuentes financieras, públicas o privadas, una vez que el país se ha sometido a los criterios de política económica emanados de alguna de las instituciones de Bretton Woods. De hecho en muchas ocasiones una de ellas, o las dos de consumo, desempeñan un papel de coordinación de la

(3) Similar en cuanto a los sectores cubiertos por los proyectos, y similar también en cuanto a sus penosos efectos medioambientales y sociales. En este trabajo nos referimos exclusivamente a los **programas de ajuste** del Banco Mundial y/o el FMI (novedad de la pasada década) y no a los **proyectos específicos**, que el Banco viene realizando desde su creación, tal y como establecía su convenio constitutivo.

"ayuda" hacia un determinado estado. E incluso llegan a "competir" entre ellas, o con alguna otra organización multilateral, para liderar la intervención en tal o cual país, generalmente por encargo del G-7.

2. El FMI y el Banco Mundial, gestores de la "crisis de la deuda externa": el Norte en el Sur

Esta coordinación de esfuerzos para hacer algo que ninguna de las dos organizaciones tenía previsto en su agenda fundacional adquiere verdadera carta de naturaleza a raíz del desencadenamiento de la "crisis de la deuda" en 1982. En la búsqueda de soluciones a un problema que potencialmente hacía peligrar al sistema financiero internacional, el FMI resurgió de sus cenizas y, en compañía del Banco Mundial, volvió al primer plano de la economía internacional. Las instituciones de Bretton Woods actuarían como gendarmes encargados de meter en vereda a los países muy endeudados, mediante la imposición de programas de ajuste estructural, cuyo objetivo último es generar un excedente en divisas para efectuar el pago de la deuda. Aunque en muchos casos, particularmente los mayores deudores del Tercer Mundo, los acreedores eran principalmente bancos privados del Norte, cualquier tipo de renegociación de la deuda quedó condicionada al previo establecimiento de un acuerdo entre el país deudor y el FMI y/o el Banco Mundial. Y

es que estas instituciones están dominadas, dado su sistema de votación, por los gobiernos de los países desarrollados, que defienden los intereses de los grandes bancos internacionales.

Así, en la reunión anual conjunta del FMI y el Banco Mundial de 1985, el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, J. Baker, lanzó un plan para solventar la crisis de la deuda. El **Plan Baker** calculaba que sería necesario inyectar dinero fresco, es decir, nuevos préstamos, por valor de 29 mil millones de dólares (20 mil de la banca privada, y 9 mil del FMI y el Banco Mundial) a los quince países más gravemente endeudados (4) para estimular su crecimiento y que pudieran seguir pagando su deuda. Fue un fracaso, ya que la banca privada se negó a comprometer más recursos, aunque sirvió para que los acreedores ganasen tiempo, reforzando su posición, mediante provisiones para morosos y venta de deuda en el "mercado secundario". De hecho, no sólo no hubo nuevos créditos, sino que desde 1983 los quince países seleccionados por el plan Baker tuvieron transferencias netas negativas (más salidas que entradas) en relación a su deuda externa. Y lo que es peor, desde 1986 con el FMI y desde 1987 con el Banco Mundial ocurrió lo mismo: devolvían más de lo que entraba como nuevos créditos (The Economist, 1991).

En 1989, en el marco del FMI, el sucesor de Baker, N. Brady lanzó una nue-

(4) Se trataba de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa de Marfil, Ecuador, México, Marruecos, Nigeria, Filipinas, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. Luego esta lista ha sufrido alguna pequeña modificación, pero lo importante es que no son necesariamente los más endeudados, sino muy endeudados con relación a sus posibilidades de pago. Así, por ejemplo, la deuda externa de Corea del Sur a comienzos de los ochenta era relativamente grande, pero su solvencia también, por lo que no se le incluye. Además, están excluidos los más pobres (sobre todo de África Subsahariana) que apenas tienen deuda contraída con fuentes privadas.

va propuesta, el **Plan Brady**, sobre la base de que la reducción de la deuda era parte necesaria de la solución del problema. Esto es, debía admitirse por parte de los acreedores algo que ya se reconocía en el "*mercado secundario*": los títulos de deuda, en función del riesgo de no cobrar, tienen un valor menor que el nominal. Y este era un elemento, no el único, a tener en cuenta en futuras renegociaciones. En ellas el FMI, el Banco Mundial y el gobierno japonés aportarían ciertas cantidades de crédito nuevo para facilitar el acuerdo entre acreedores privados y país deudor. En todo caso seguían vigentes los principios de que la negociación era con cada país individualmente considerado, y que firmar un acuerdo con las instituciones de Bretton Woods para llevar a cabo un programa de ajuste era imprescindible.

El Plan Brady proponía una serie de mecanismos para la reducción de la deuda que, en mayor o menor medida, se ha ido poniendo en marcha durante el último lustro en los ocho países que han renegociado su deuda con la banca privada dentro de este marco, y en algún otro caso⁽⁵⁾. Los principales mecanismos son: la recompra con descuento (al precio del mercado secundario) de parte de la deuda, la conversión de títulos antiguos en nuevos con mejores condiciones (por sustitución de intereses variables por fijos, o

por disminución del valor nominal manteniendo tipos variables) y garantizando su pago con otros instrumentos financieros, y el canje de deuda por inversión, o en algunos casos por exportaciones o medidas medioambientales⁽⁶⁾.

Todo lo anterior se refiere a la deuda contraída con la banca privada, ya que con los acreedores públicos (gobiernos e instituciones multilaterales) la deuda se renegocia en el llamado **Club de París**. Aquí acuden a negociar una parte de su deuda los países del Tercer Mundo que también deben a bancos comerciales (los quince o veinte antes mencionados), pero además de ellos en el Club de París renegocian sus deudas multitud de países entre los más pobres del mundo, que sólo han tenido opción a endeudarse en el marco de la "*ayuda oficial al desarrollo*" u otras fuentes públicas. A algunos de estos se les han concedido en ocasiones rebajas sustanciales de su deuda (condonación del 33% en 1988, o del 50% en 1991, por ejemplo), reconociendo implícitamente que a pesar de que su volumen es relativamente pequeño, es impagable. Ahora bien, esas condiciones concesionales no excluyen a los países más pobres de suscribir un programa de ajuste con el FMI o el Banco Mundial, requisito previo imprescindible para cualquier renegociación. Son los destinatarios del SAE y el SRAE del FMI.

(5) Hasta ahora, han llegado a acuerdos con sus respectivos acreedores privados México (en 1990), Filipinas (1990 y 1992), Costa Rica (1990), Venezuela (1990), Uruguay (1991), Nigeria (1992), Argentina (1993) y Brasil (1994). Antes de lanzarse el plan Brady, Bolivia ya había llegado, en 1988, a un acuerdo similar, autorizándosele a recomprar la mitad de su deuda externa al bajísimo precio que se cotizaba en el mercado secundario (11%). Y otros países, como Chile, también han empleado alguna de las opciones previstas en dicho plan (como el canje de deuda por inversión) al margen del mismo, incluso varios años antes de ponerse en marcha.

(6) Una descripción detallada de estas medidas puede verse en FMI (1989), así como en Castro Escudero (1973).

Por tanto, las instituciones del Bretton Woods, encargadas de ello por los países desarrollados que las controlan, vienen gestionando la "crisis de la deuda externa" desde hace más de una década. Esto les ha conferido una capacidad de ingeniería es las políticas económicas de gran parte de los países del Tercer Mundo mucho mayor de las que habían tenido nunca (7), ya que la adopción de un programa de ajuste diseñado por ellas se ha convertido, en una condición necesaria para acceder a nuevos créditos y renegociar los anteriores, ya sean de fuentes públicas o privadas.

3. Del Oeste hacia el Este: el FMI y el Banco Mundial como guías de la "transición"

Hoy en día, todos los países que han surgido de la desintegración económica y política de Europa Oriental y la URSS han ingresado en el FMI y el Banco Mundial, instituciones que presumen ahora de ser casi universales, tras la reciente adhesión de una veintena de estados. Sin embargo, algunos de los antiguos miembros del Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM o Comecon) ya habían entrado en relación con las instituciones de Bretton Woods años antes. Así, desde

1972 Rumanía obtuvo préstamos del Banco Mundial para realizar grandes infraestructuras, tan del gusto de las autoridades del país como de las del Banco, que sorprendentemente elogiaron vivamente la vía rumana hacia la industrialización (8). De hecho, Rumanía fue uno de los principales prestatarios del Banco Mundial hasta 1982, cuando la gravedad de su deuda externa condujo a Ceausescu a emprender un durísimo programa de austeridad. De este modo, Rumanía redujo enormemente su deuda durante los años ochenta pero al precio de un brutal empobrecimiento de la población y un gran daño medioambiental, soportados únicamente por la crudeza de su dictadura. Por ello, en 1990 Rumanía tenía, con diferencia, el mejor ratio Deuda/PNB de los países del Este.

Por su parte, Polonia, Hungría y Yugoslavia, que durante los años setenta se endeudaron en gran escala para financiar su industrialización (al igual que Rumanía y la RDA) pero se pegaron el mismo batacazo que muchos países del Tercer mundo con el cambio de década, llevaron a la práctica programas de ajuste bajo los designios del FMI durante los años ochenta. Por ello, a diferencia de Rumanía, que había centralizado aún más su economía, iniciaron reformas tendentes a ampliar el peso del mercado, sin conseguir disminuir su endeudamiento a lo largo de la década

(7) La financiación de proyectos específicos de desarrollo por parte del Banco Mundial interfiere mucho menos en la política económica general de un país que un programa de ajuste, que la condiciona totalmente. Por su parte, casi todas las modalidades de crédito del FMI condicionan la política económica del prestatario. Esta "condicionalidad" se empezó a aplicar desde los años cincuenta, pero no fue regulada por el FMI hasta fines de los sesenta y reforzada una decena de años después, precisamente cuando los países desarrollados dejaron de ser los principales prestatarios. Y entre los diversos grados de "condicionalidad" política de los préstamos del FMI, el más fuerte es el que corresponde al ajuste estructural.

(8) En un estudio sobre la economía rumana de 1979, el Banco Mundial preveía que Rumanía llegaría a ser "una economía industrializada para 1990". Citado por Rich (1994a:38).

(Andor, 1994). Vistos los resultados, estos contactos previos a la "transición" hacia el mercado de los años noventa no hacían augurar nada bueno, pero a veces la historia corre muy deprisa.

Así, tras el colapso de la planificación centralizada y del CAEM, el FMI y el Banco Mundial adquirieron un nuevo protagonismo nada más comenzar la década de los noventa. Los países occidentales más poderosos les encomendaron, vía reunión del G-7, guiar la transición del antiguo "bloque socialista" europeo hacia la economía de mercado, pero no les dieron ningún mapa, porque nadie los había elaborado todavía. Basándose en una idea tan simple como superficial, según la cual un cambio sistémico requiere un cierto período de ajuste en el que los cortes económicos y sociales son muy grandes, pero que todo eso es el fundamento de la futura prosperidad, el FMI y el Banco Mundial obedecieron la orden y se lanzaron a firmar diversos acuerdos de préstamo, con su correspondiente exigencia de reforma en la política económica.

Y empezaron por donde la "transición" era más rápida, o lo que es lo mismo, por donde marcaban las prioridades políticas del G-7: Polonia, Hungría y Checoslovaquia, prestando menor atención a Rumanía y Bulgaria. La URSS quedó en principio relegada, hasta que el G-7, alarmado por los acontecimientos políticos de 1991, dió luz verde a la "ayuda". En la actualidad, 18 de los 25 estados miembros del FMI que han surgido del antiguo "bloque socialista" europeo (aunque incluye varias repúblicas enteramente asiáticas) están sometidos a algún tipo de

programa elaborado por el Fondo, y diez de ellos ya han suscrito acuerdos en el marco del nuevo "servicio para la transformación sistémica" (STS) ⁽⁹⁾. Además el FMI, en colaboración con otros organismos, ha creado en 1992 el Instituto Multilateral de Viena, para "capacitar a funcionarios públicos y dirigentes del sector privado de las antiguas economías de planificación central" (FMI, 1993:87). Es decir, les explican en inglés y en ruso cómo funciona la economía capitalista, versión neoliberal, dentro de la más pura ortodoxia fondomonetarista.

4. Los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial

Para muchos, sobre todo para aquellos que lo sufren en su propia carne, el término "ajuste estructural" evoca "austeridad", y aunque esto es cierto, lo que se esconde bajo los programas de ajuste estructural es algo más complejo. Un programa de ajuste estructural comprende medidas estabilizadoras, que reducen la demanda, y medidas estructurales, que actúan sobre la oferta.

La política de estabilización intenta corregir lo que se consideran excesivos déficit de los presupuestos públicos y de la balanza de pagos, debidos a una demanda superior a la oferta del país. El retorno al equilibrio, concepto básico de la ortodoxia económica, vendrá mediante una política de reducción enérgica de la demanda, que ajuste el consumo interno del país a su capacidad de producción. Esta intervención macroeconómica debe

(9) FMI (1994). Los siete estados que en mayo de 1994 no han firmado aún ningún acuerdo de crédito con el FMI son todos ellos repúblicas ex-soviéticas geográfica y políticamente alejadas de Europa occidental, salvo Ucrania.

dar sus frutos en el corto plazo (uno o dos años), utilizando instrumentos de política monetaria y presupuestaria. Se trata en definitiva de un verdadero plan de austeridad, de un ajuste recesivo, que conduce a una interrupción o incluso una caída en el crecimiento del producto nacional.

Por su parte, las **políticas estructurales** buscan adaptar las condiciones de la oferta de la economía, de manera que posibiliten un crecimiento económico a medio o largo plazo. Dentro de la ortodoxia neoliberal, la mejor forma de estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, permitiendo que la iniciativa privada asigne los recursos donde encuentre mejores perspectivas de beneficio. Se tratará, por tanto, de liberalizar la economía, abrirla al exterior y disminuir la presencia del sector público.

Estabilización y reformas estructurales pueden teóricamente al menos, ser fases sucesivas de un programa de ajuste estructural o actuar simultáneamente. Pero en cualquier caso serán elementos complementarios, de modo que, en la visión ortodoxa que domina las instituciones de Bretton Woods, los inevitables sacrificios que impone la estabilización se verán recompensados por un mayor crecimiento en el marco de una economía saneada. Es decir, tras la purga presente y palpable que supone el plan de austeridad (ya que antes se ha vivido *"por encima de las posibilidades"*), el ajuste estructural posiblemente traerá en un futuro más o menos cercano un pro-

ducto mayor (lo que, de ser cierto, no implica que su distribución sea más equitativa).

Para reducir bruscamente la demanda se utilizan prioritariamente instrumentos de política monetaria y presupuestaria. En cuanto a la primera, se restringe la oferta monetaria interna, contrayendo el crédito para evitar presiones inflacionarias. En materia presupuestaria, a fin de disminuir el déficit público, se actúa contundentemente para reducir el gasto público corriente sea éste de personal (mediante despidos y rebajas salariales), de funcionamiento (sanidad, educación,...), subvenciones al consumo de bienes esenciales (pan, transporte colectivo,...), o subvenciones de explotación a las empresas públicas. Y aunque no es en principio lo recomendado, también suele reducirse el gasto público en inversión para poder alcanzar los objetivos previstos. Del lado del ingreso se deberían tomar medidas que lo aumentarían, mejorando la eficacia recudatoria o reformando el sistema impositivo, pero sus efectos a corto plazo son mucho menos visibles. Por ello, el ajuste presupuestario descansa normalmente en el lado del gasto.

Para estimular y reorientar la oferta, el conjunto de medidas es muy amplio y variado según el país de que se trate, pero la gama de instrumentos utilizados se parece mucho en todos los casos. El tipo de cambio debe adaptarse a las condiciones de mercado, o sea, devaluar la moneda nacional. El régimen de intercambios exteriores debe liberalizarse, es decir,

Estabilización y reformas estructurales pueden teóricamente al menos, ser fases sucesivas de un programa de ajuste estructural o actuar simultáneamente

abrir el mercado interno a la competencia internacional eliminando las barreras a la importación, al tiempo que se suprimen las subvenciones e impuestos a la exportación. Así, el sistema de precios interno se aproximará al del mercado mundial, desapareciendo las producciones no competitivas y reorientándose los recursos, en función de las ventajas comparativas, hacia los sectores exportadores más rentables. Además, debe reestructurarse el sector público, lo que se traduce normalmente en privatización de empresas potencialmente rentables y desmantelamiento de otras. También hay que suprimir las trabas institucionales y administrativas que dificultan la inversión privada, esto es, flexibilizar el mercado de trabajo, reducir las cotizaciones empresariales, etc. Todo ello acompañado de medidas que faciliten la inversión extranjera, tales como la liberalización de los movimientos de capitales. En definitiva, liberalización interna y retorno a las leyes del mercado, junto con apertura al mercado mundial y liberalización externa: con ello se estimulará la mejor asignación posible de los recursos productivos.

Visto de otro modo, un programa de ajuste estructural del FMI y/o el Banco Mundial conseguirá generar los excedentes en divisas necesarios para que el país pague el servicio de su deuda externa. Para eso, la política de contracción de la demanda contribuye a reducir las importaciones, y la reorientación de la producción hacia la exportación posibilita la obtención de excedentes en la balanza comercial. Y además todos los elementos "desreguladores" facilitan el acceso al mercado de ese país por parte de las

empresas de los países desarrollados, bien sea mediante la exportación de sus productos, bien sea mediante la inversión directa y consiguiente instalación en el país, por la vía de las privatizaciones o al margen de ella. De todas formas, esta lectura de los programas de ajuste estructural como favorecedores de los intereses de las empresas y bancos del Norte, que no debe sorprender cuando se tiene en cuenta quién controla las instituciones de Bretton Woods, no agota las consideraciones críticas sobre ellos. Quedan todavía por analizar sus repercusiones sobre los países, del Sur y del Este, que se ven en la tesitura de aplicarlos, así como los pronunciamientos negativos de distintas organizaciones internacionales.

5. Las críticas institucionales a los programas de ajuste estructural

Los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial han sido objeto de diversas y muy variadas críticas por los efectos que producen sobre las economías en las que se vienen aplicando. Hay un tipo de crítica radical que cuestiona su propia existencia, negando a organismos externos legitimidad alguna para condicionar la política económica de países soberanos. Porque ni el hecho de prestar asistencia financiera a cambio ⁽¹⁰⁾, ni mucho menos el de considerarse en posesión de la verdad económica (la "ortodoxia" de Bretton Woods) son motivos suficientes para interferir tan profundamente en las decisiones internas de un Estado. De hecho, incluso quienes no comparten este rechazo frontal a la inge-

(10) Conviene tener presente que tanto el Banco Mundial como el FMI van escalonando el desembolso de sus créditos en función del cumplimiento de objetivos muy detallados de sus programas de ajuste. Esta "condicionalidad" política no suele ser la única, pues como ya se ha dicho, el acuerdo con el FMI o el Banco Mundial abre (o cierra si no lo hay) las puertas al resto de fuentes de financiación externa.

rencia exterior discrepan a menudo de la forma en que ambas instituciones actúan. Así, algunas críticas importantes a los programas de ajuste han venido de instituciones internacionales que sólo pretenden cambiar la forma del ajuste estructural, como son UNICEF, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa (ECA), la OIT o la Comunidad Europea. Porque se puede estar de acuerdo en la necesidad de las reformas estructurales, y en que éstas requieren asistencia técnica y financiera internacional, pero discrepar con el FMI y el Banco Mundial sobre los objetivos prioritarios y los medios a utilizar.

En efecto, en 1987 se publicó un estudio encargado por UNICEF bajo el significativo título de *"ajuste con rostro humano"*, con la loable intención de promover el crecimiento, protegiendo al vulnerable⁽¹¹⁾. Este libro tuvo una notable repercusión, pues no en balde se trataba de un organismo de la ONU, que además suscita bastante simpatía, realizando una crítica demoledora sobre los efectos negativos que los programas de ajuste estructural de otros dos organismos dependientes de las Naciones Unidas tenían sobre los más débiles (pobres, mujeres, niños y ancianos). En él se ponía de manifiesto que el ajuste no había restablecido el crecimiento, que era imprescindible incorporar la *"dimensión humana"* (protección de los más débiles, nutrición, salud) como un objetivo explícito del ajuste, y que frente al ajuste recesivo en el Sur se imponían cambios que condujeran a un suficiente nivel de vida, de inversión y de protección de las necesidades humanas, así como que el ajuste debería darse también en los países desarrollados y el sistema internacional. Por todo ello, el estudio de UNICEF proponía seis elemen-

tos clave para proporcionar un rostro humano al ajuste. Entre estos estaban el realizar la reducción de los desequilibrios más gradualmente, acompañando la estabilización con políticas más expansivas, priorizar la reasignación de recursos en favor de los más pobres, promover la producción de pequeña escala y las políticas destinadas a incrementar la equidad y eficiencia de los servicios públicos, y realizar programas compensatorios para los sectores con rentas bajas durante el ajuste. Se insistía también en que el ajuste debía adaptarse a cada caso concreto, puesto que no existe una receta única, como habitualmente dan a entender el FMI y el Banco Mundial.

Con referencia a Africa, otro organismo dependiente de la ONU, la ECA, situaba el ajuste dentro de una perspectiva de desarrollo a largo plazo, subrayando el desarrollo de los recursos humanos y la mejora de los sectores sociales, para superar los defectos de los programas *"ortodoxos"* de ajuste estructural (ECA, 1989). También la OIT ha llamado la atención sobre la negativa influencia que los programas de ajuste tienen en los servicios sociales, salarios y niveles de empleo, particularmente en los grupos más desfavorecidos (OIT, 1992).

Por su parte, desde 1988 la Comunidad Europea se ha pronunciado en favor de **reconciliar el ajuste**, que es necesario pero transitorio, **con el desarrollo**, que es el objetivo fundamental a largo plazo. La CE ha criticado también al FMI y el Banco Mundial el uso de recetas únicas, que no tienen suficientemente en cuenta la situación de cada país, y que el ajuste prima en exceso los aspectos económicos sobre los sociales, que deberían integrarse en los programas desde su

(11) Cornia et al (1987). Un año más tarde se editó el vol. II, que contiene diez estudios de caso.

misma concepción. A partir de aquí la CE ha realizado, junto a los Estados ACP, su propia propuesta de ajuste estructural, que en el marco de la Convención de Lomé IV, viene gestionando en Africa Subsahariana en permanente diálogo con las instituciones de Bretton Woods (Petit, 1993).

Todas estas críticas apenas han hecho mella en la práctica de ambas instituciones, aunque, a diferencia del FMI que casi no ha cambiado su discurso, el Banco Mundial ha suavizado un poco las aristas de su piedra filosofal. Así, el enfoque neoliberal más radical de los ochenta ha dado paso a principios de los noventa a ciertas matizaciones sobre el papel del estado en el desarrollo económico y los cortes sociales del ajuste ⁽¹²⁾. Esto ha dado lugar a una "nueva ortodoxia", el enfoque "favorable al mercado", que el Banco Mundial pretende difundir como el resultado de un nuevo consenso entre los economistas del desarrollo (BANCO MUNDIAL, 1991).

Este enfoque "favorable al mercado" admite la intervención estatal cuando trate de apoyar al mercado, pero no de sustituirlo. En este sentido se consideran necesarias políticas encaminadas a mantener la estabilidad macroeconómica, asegurar un entorno competitivo para las empresas, invertir el capital humano, infraestructuras

y protección medioambiental, y fomentar el desarrollo institucional. El Banco Mundial sostiene además que este enfoque sirve para explicar el éxito económico ("milagro", lo llama) de Asia Oriental (Bustelo, 1994a, 1994b). Incurre así nuevamente en una de sus mayores debilidades: pretender poseer la receta, es decir, la vía única y universalmente aplicable hacia el desarrollo. Lo que, por cierto, resulta tanto más sorprendente cuando se cambia de receta cada diez años.

Por su parte, el FMI se ha limitado a examinar las consecuencias negativas para los pobres de sus programas de ajuste cuando lo ha estimado oportuno, así como a diseñar redes de protección social para proteger a grupos vulnerables. Este pequeño avance con relación a posiciones anteriores (todavía en 1989 se negaba a considerar la pobreza en su condicionalidad) ⁽¹³⁾ no ha ido, sin embargo, acompañado de nueva elaboración teórica, ya que el FMI no es una institución de desarrollo (aunque lleve una década inmerso en el ajuste estructural) y suele recurrir al Banco Mundial para que le asesore al respecto (FMI, 1993: 74-75).

Una aplicación práctica de esas redes de protección social parece ser el Fondo Social de Urgencia creado en Brasil para compensar las consecuencias so-

(12) Significativamente el Informe sobre el desarrollo mundial-1990 del Banco Mundial se dedicaba por primera vez a la pobreza, reconociendo de manera implícita que los programas de ajuste estructural ocasionaban graves costes sociales. Un año antes ya había reconocido, refiriéndose al ajuste estructural en Africa, que el abandono de su enfoque precedente sobre las "necesidades básicas" era un error (BANCO MUNDIAL, 1989).

(13) Reafirmandose en las directrices sobre la "condicionalidad" de sus créditos aprobadas diez años antes, el Informe anual-1989 del FMI (p.37) lo explicaba así: "...el Directorio reiteró que la distribución del ingreso no debe formar parte de la condicionalidad del Fondo pero que es apropiado que la Institución haga notar a los gobiernos las repercusiones que podrán tener en los sectores más pobres de la población las diversas opciones de política...".

ciales del ajuste, al menos en la medida suficiente para evitar el estallido social. Este Fondo Social de Urgencia, sus presupuestos y su estructura administrativa, serán controlados directamente por el FMI y el Banco Mundial, que actuarán en nombre de los acreedores internacionales, una vez que éstos han firmado en abril de 1994 un acuerdo de refinanciación de su deuda externa con el gobierno brasileño (14). De este modo, la política social en Brasil pasa a manos de organismos internacionales, lo que supondrá el desmantelamiento de los programas sociales, la supresión gradual de los planes públicos de jubilación, y una brusca reducción de los salarios reales. Todo esto en el marco de una reforma fiscal que debe rebajar el presupuesto federal en más de un 40%, para generar recursos con que pagar el servicio de la deuda. Para ello se transfiere a los gobiernos locales la responsabilidad financiera de los gastos en salud, educación y vivienda, y se prevé la autofinanciación de la seguridad social mediante el aumento de las cotizaciones de los trabajadores. Así, en nombre del alejamiento de la pobreza, se crea un Fondo Social de Urgencia que financiará "redes de seguridad social" para evitar las turbulencias sociales mientras se reduce el gasto estatal. Y como los gobiernos locales carecen de medios se promueve una gestión de la pobreza a nivel "microsocial" (ONGs con financiación de la ayuda internacional, por ejemplo) (Chossudovsky y Ladoucett, 1994).

En definitiva, en los últimos años las instituciones de Bretton Woods han maqui-llado un poco los aspectos más sangran-

tes de sus programas de ajuste estructural, intentando evitar que los costes sociales pagados por los sectores más vulnerables se vuelvan en su contra dentro y fuera de los países afectados. Pero en lo esencial siguen el mismo patrón. Y como siempre ha ocurrido, más mercado sigue y seguirá suponiendo mayor desigualdad social. Queda por saber si esto traerá mayor crecimiento, cómo se repartirá este supuesto crecimiento, y si sería humana y ecológicamente sostenible.

6. Los efectos del ajuste estructural

Al margen de la críticas institucionales que pretenden mejorar los programas de ajuste estructural, o mejor dicho, además de ellas, estos programas impuestos por el FMI y el Banco Mundial contribuyen a acentuar muchas de las repercusiones negativas que la asimetría de las relaciones internacionales provoca en las áreas periféricas de la economía mundial. Transformadas en la última docena de años en instrumentos privilegiados de la intervención económica más allá de sus fronteras de los gobiernos de los países desarrollados, las instituciones de Bretton Woods resultan hoy en día, por medio de los programas de ajuste estructural, la cara más visible de la explotación del Sur y del Este por el Norte. Junto con el GATT, extienden una reglas de juego basadas en la primacía absoluta del libre mercado que benefician principalmente a las empresas multinacionales, y en general a las capas sociales más poderosas del centro y de la periferia, en detrimento de la gran

(14) Cabe reseñar que, por primera vez, la banca privada acreedora ha suscrito un acuerdo encuadrado en el plan Brady antes de que Brasil haya firmado su "carta de intención" (acuerdo) con el FMI, debido a ciertos retrasos en la reforma legal necesaria, que incluye la modificación de la constitución de 1988. No obstante, es una cuestión meramente formal: el FMI ya ha dado el visto bueno a las reformas emprendidas, alabando incluso su profundidad.

mayoría de la población mundial. Y además de aumentar las desigualdades sociales, estas reglas del juego, que se imponen de manera más directa que nunca a través de los programas de ajuste estructural, agudizan el deterioro del medioambiente.

Efectivamente, aunque es cada vez más habitual achacar a muchos de los proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial sus tremendos impactos negativos para el equilibrio ecológico (por ejemplo, RICH, 1994b), conviene recordar que también las medidas de política económica adoptadas al amparo de **los programas de ajuste estructural contribuyen a degradar el entorno natural**. Así, uno de los rasgos más característicos del ajuste estructural, tal y como lo entienden el FMI y el Banco Mundial, es la potenciación de las exportaciones, reorientando todos los recursos disponibles hacia el exterior para obtener divisas con las que pagar la deuda externa.

El impulso a la exportación de productos agrícolas promueve el latifundismo, reduciendo los cultivos de subsistencia y aumentando los de exportación. La intensificación consiguiente de la producción lleva al uso masivo de pesticidas, muchas veces prohibidos en los países desarrollados, y a la uniformización genética, que incrementa la vulnerabilidad ante las plagas y la dependencia de las multinacionales que proveen las semillas. Se establece así un modelo agrícola más dependiente del mercado mundial y que, además, contamina la tierra y facilita su erosión abriendo el camino a la desertiza-

ción. A esto también contribuye el uso abusivo de los pastos y la deforestación asociadas a la ganadería de exportación.

El fomento de la exportación de recursos naturales conlleva también la expulsión de su tierra de muchos campesinos, lo que a veces les conduce, como ha ocurrido en Brasil y Tailandia, a buscar nuevas zonas de cultivo mediante la deforestación de bosques tropicales. Dada la pobreza de sus tierras esto repercute en una tala masiva, con escasos resultados en cuanto a producción pero grandes en erosión. En otros casos, como Malasia, se potencia la tala sistemática de árboles para la exportación de madera, o se fomenta la exportación a gran escala de ciertos minerales, cambiando entrada inmediata de divisas (que enseguida saldrá en forma de pago del servicio de la deuda) por enormes impactos ambientales. La necesidad de obtener divisas a cualquier precio propicia además el incumplimiento de la normativa ambiental, allí donde existe, permitiendo inversiones extranjeras en industrias altamente contaminantes⁽¹⁵⁾ y la importación de residuos tóxicos muy peligrosos.

Otro de los rasgos básicos de los programas de ajuste estructural, el equilibrio presupuestario, conduce a una brusca contracción del gasto público. Y entre los gastos que suelen recortarse también se encuentran los de las políticas ambientales, lo que se traduce en la reducción o eliminación de las inversiones en recuperación de ecosistemas y de los gastos de control. Así, por ejemplo, en Filipinas se exporta cuatro veces más madera de for-

(15) Hace unos pocos años, en un informe interno del Banco Mundial, uno de sus directivos se preguntaba si *"no debería estimularse una migración más grande de las industrias sucias hacia los países en desarrollo"*, ya que, basándose en un impecable análisis económico, resultaba que el Tercer Mundo estaba *"subcontaminado"* Citado por WARDE (1993).

ma ilegal que legalmente. Precisamente Filipinas fue escogida por el Banco Mundial para poner en práctica su primer programa de ajuste estructural, centrando la reforma en el fomento de la exportación (Warde, 1993).

El propio deterioro medioambiental exacerbado por los programas de ajuste estructural tiene efectos inducidos sobre **los sectores más vulnerables de la población**. El retroceso del cultivo de subsistencia en favor del de exportación y la expulsión del campesino de sus tierras significa a menudo hambre. La desertización y la contaminación de las aguas, debidas a la intensificación productiva de la agricultura de exportación, suponen que las mujeres de la zonas rurales tengan que dedicar más tiempo a la búsqueda de combustible (madera), y el transporte de agua, así como más esfuerzo en el trabajo de tierras poco fértiles para el autoconsumo familiar.

En general, **la situación de la mujer ha empeorado** a causa del ajuste estructural. La reducción de los gastos estatales en educación, sanidad, vivienda, salubridad pública, etc. repercute en el conjunto de los sectores populares, y para las mujeres representa dedicar más horas de trabajo, intentando suplir con su esfuerzo doméstico la falta de provisión pública de muchos servicios sociales. A su vez, la pérdida de ingresos de los hombres cabeza de familia, debido al aumento del paro o a la congelación salarial, ha hecho que muchas madres de familia hayan entrado al mercado laboral en condiciones muy precarias (trabajo en el sector informal, bajos salarios, etc.) ya que sus responsabilidades domésticas y su escasa educación formal dificulta su acceso a empleos mejor remunerados. Además, los proble-

mas económicos generados por el ajuste en las capas populares provocan un incremento de los conflictos familiares, con el resultado de un mayor maltrato doméstico a las mujeres. En diversas zonas del mundo se ha apreciado un aumento del número de divorcios y abandonos masculinos de los hogares, reflejado en el creciente número de hogares encabezados por mujeres. Y estos hogares resultan mucho más afectados por la pobreza que los que cuentan con dos cónyuges. Se habla así de una feminización de la pobreza, que como el deterioro ecológico o la malnutrición infantil, no son por supuesto causadas únicamente por los programas de ajuste estructural. Sin embargo, es evidente que estos programas acentúan esos problemas, y que en todo caso, ni el FMI ni el Banco Mundial toman seriamente en consideración esas cuestiones cuando elaboran su receta, que apenas cambia una especie por otra para aplicarse en situaciones políticas, económicas, sociales y culturales muy diversas.

De hecho, hay tres grandes regiones geográficas, Africa Subsahariana, América Latina y Europa del Este, en las que la intervención de las instituciones de Bretton Woods ha sido amplísima, imponiendo programas de ajuste a la mayor parte de los países de cada zona con resultados diversos, pero más que discutibles.

En **Africa Subsahariana** 31 de los 45 estados existentes han llevado a cabo programas de ajuste estructural bajo el control del FMI y el Banco Mundial⁽¹⁶⁾. Ya en 1981, el conocido como Informe Berg preconizaba la necesidad del ajuste estructural, atribuyendo toda la responsabilidad de su postración a las políticas llevadas a cabo por los gobiernos africanos

(proyectos faraónicos, fracaso exportador), y proponiendo como solución crecer a través de la exportación (Banco Mundial, 1981). En una primera evaluación de los resultados, el Banco Mundial consideró que el ajuste estructural había sido un éxito, ya que se había recuperado el crecimiento económico, particularmente en los países que habían realizado las reformas más profundamente. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (ECA) negó la validez de las cifras presentadas y destacó los efectos perjudiciales de las reducciones del gasto público sobre los sectores más vulnerables (ECA, 1989). De hecho estudios posteriores confirman que el ajuste estructural no guarda relación con el crecimiento, ni garantiza la superación de choques externos, si las relaciones económicas internacionales no cambian de base. Sin embargo, es seguro que deteriora la situación socioeconómica de la población afectada, reduciendo sus oportunidades educativas, sanitarias y laborales. Por ello se aboga para que las reformas económicas contribuyan a aliviar el sufrimiento humano, no a incrementarlo, como viene ocurriendo con los programas de ajuste estructural en África (Adepoju, 1993; Onimode, 1989).

En realidad, durante los años ochenta la deuda de África Subsahariana más que se duplicó, dándose la circunstancia de que desde 1984 el FMI recibía más dinero de la región que el que desembolsaba, y sólo los créditos del Banco Mundial consiguieron que recuperase sus presta-

mos regularmente⁽¹⁷⁾. Los programas de ajuste estructural contribuyeron a empeorar la situación, ya que ni el diagnóstico era cierto, pues los factores externos pesaban mucho más de lo que ambas instituciones reconocían, ni las soluciones eran adecuadas. Los grandes sistemas de irrigación, utilizados en enormes plantaciones con mucho fertilizante y semillas híbridas, fracasaron en muchos casos y coadyuvaban a la degradación de la tierra y a generar condiciones propicias para la sequía. La "revolución verde" resultó un fiasco. Y promover la exportación masiva de materias primas agrícolas y minerales en casi todos los países de la región, en un contexto de caída continuada de sus precios internacionales desde finales de los años setenta, una invitación al suicidio. El resultado de esta estrategia exportadora ha sido la ruina y marginación de la región: la caída de los precios aminoró los ingresos y la motivación e incrementó el endeudamiento; mientras, la reducción del gasto público recortó las inversiones en medios de transporte y equipo, empeorando la calidad de los productos, lo que hizo bajar los precios aún más; las deudas crecieron junto a la violencia, el desorden y la incertidumbre en unos envíos de menor calidad cada vez, haciendo desaparecer finalmente a los compradores (Barrat-Brown, 1994).

De hecho, la situación de África Subsahariana a principios de los años noventa es tan desastrosa que hasta el Banco Mundial y el FMI se ven obligados a reconocerlo. La renta por habitante ha dis-

(16) Actualmente, de los 41 países acogidos a un acuerdo con el FMI en su modalidad de SAE o SRAE (para los más pobres, y en coordinación con el Banco Mundial), 31 son africanos, 6 asiáticos, 3 latinoamericanos y uno europeo, Albania (FMI, 1994).

(17) Con referencia a los créditos del Banco Mundial, solía decirse que era dinero que simplemente cruzaba la calle 19 (entre las sedes del FMI y el Banco en Washington), pues se usaba para devolver los préstamos del FMI (THE ECONOMIST, 1991:20).

minuido de manera continuada (véase el cuadro adjunto), su endeudamiento externo sigue creciendo y su nivel de inversión es mínimo, lo que no augura nada bueno para el futuro. El Banco Mundial apunta como motivos la debilidad de sus recursos humanos, una infraestructura inadecuada y deteriorada, la poca diversificación de su estructura productiva, la ineficacia de sus instituciones públicas, y la mayor distorsión de sus economías respecto a las de otros países subdesarrollados. Por eso el ajuste llevará más tiempo del previsto, precisando además mayores aportaciones exteriores de fondos para la inversión, que ha estado olvidada al privilegiarse hasta ahora el corto plazo (Petit, 1983: 844; FMI, 1993:74).

Eso sí, en ningún momento se cuestionan si el tipo de ajuste y su ritmo es el adecuado, cosa que hace la Comunidad Europea. Porque, además de factores cruciales como la herencia colonial, parece evidente la responsabilidad de los propios programas de ajuste estructural en elementos tales como la escasa diversificación productiva (¿quién ha fomentado la exportación primaria?), la carencia de infraestructuras o la poca formación de la mano de obra (¿en base a qué sacrosantos e inamovibles principios se han recortado los gastos públicos?). Por eso, parece un sarcasmo que se mencione el éxito de los "dragones" asiáticos como modelo a seguir, cuando su crecimiento se ha basado en políticas que nada tienen que ver con los programas de ajuste estructural impuestos por el FMI y el Banco Mundial (Bustelo, 1994a, 1994b; Barrat-Brown, 1994). Mejor sería que ambas instituciones reconsideraran seriamente su diagnóstico de la situación, otorgando a los factores externos el peso que realmente tienen a la hora de explicar la ac-

tual marginación de África Subsahariana, y promoviendo las reformas estructurales que verdaderamente sean necesarias, en lugar de imponer su receta única, que no hace más que agravar los males. Claro que es más que dudoso que la intervención de esas instituciones tuvieran entonces algún sentido.

Por lo que respecta al caso de **América Latina**, al haber sido la región endeudada con la banca privada por excelencia, también ha sido una zona prioritaria para el ajuste, cuyo fin último no es otro que garantizar el pago del servicio de la deuda. De hecho, seis de las ocho renegociaciones de la deuda externa encuadradas en el plan Brady corresponden a países latinoamericanos y casi todos los países se han sometido desde los años ochenta a programas de ajuste auspiciados por el FMI o el Banco Mundial. Los resultados son valorados muy positivamente por estas instituciones, pero si se observan todos los factores, y no sólo el hecho de que el servicio de la deuda se cubre cada vez con mayor regularidad, la valoración no puede ser tan triunfal. La sangría que ha supuesto para la región la transferencia neta de recursos hacia el exterior durante los años ochenta ha dejado su huella: la "década perdida" para el desarrollo. La renta por habitante en 1992 era mayor que diez años antes (véase el cuadro) y la inversión también ha disminuido notablemente, lo que condiciona severamente el desarrollo futuro. Y si bien es cierto que en los primeros años noventa se están produciendo entradas netas de capital externo, no hay que echar las campanas al vuelo. La inversión extranjera en parte obedece a los diversos programas de privatizaciones (cuando se acabe de vender lo apetecible, no hay más), y en otra porción significativa res-

ponde a operaciones especulativas, altamente inestables por su propia naturaleza (CEPAL, 1993). De hecho, las bases sobre las que se asienta la recuperación económica iniciada en 1991 son muy frágiles, aunque mucho más del gusto del FMI y el Banco Mundial: orientación exportadora, apertura comercial, política económica más "ortodoxa" y menor peso del sector público.

Por el camino han quedado un sector público muy debilitado, no sólo por las privatizaciones de empresas públicas, sino por la disminución del gasto social y la inversión pública que exige el ajuste, para desviar recursos hacia el pago de la deuda. Esto ha deteriorado la prestación de servicios sociales básicos y acrecentado la pobreza, dentro de un clima general de incremento de la desigualdad en la distribución de la renta, y desarrollo del sector informal (economía sumergida). Simultáneamente, el ajuste estructural ha contribuido a la aceleración de la degradación del medio ambiente, al sobreexplotarse los recursos naturales con las consiguientes secuelas (Deniz, 1994).

El caso de los países de **Europa Oriental y la ex URSS** tiene, a pesar de las innegables diferencias, ciertos puntos en común con los anteriores. El primero y principal es que una vez en manos del FMI y el Banco Mundial no cabe esperar más que una receta: liberalización interna y externa, que sean las fuerzas del mercado quienes asignen eficazmente los recursos. Y esto es esencialmente lo que están fomentando para la "transición" hacia el mercado desde una economía planificada; o sea, nada muy distinto al "ajuste estructural" en el Tercer Mundo.

El resultado de los primeros años de "transición" está siendo mucho más duro de lo esperado incluso por los autores de los programas de ajuste recesivo que se pusieron en marcha. La enorme contracción de la producción en los países de Europa Oriental a comienzos de los noventa no ha sido acompañada de cambios estructurales susceptibles de suponer una base sólida para la reindustrialización y el crecimiento económico en el porvenir. Las privatizaciones masivas se han realizado sin hacer una evaluación previa del tipo y tamaño del sector público que se deseaba, porque salvo en el capitalismo de manual de las instituciones de Bretton Woods, en todos los países desarrollados existe un sector público. Cada vez se está más cerca del libre mercado pero más lejos del crecimiento. Parece ser que quienes presentan la economía de mercado como el modelo más racional no conocen una vía buena y racional para llegar a él. Han superpuesto su ideal de capitalismo salvaje sobre una realidad económica que desconocían, ignorando que había una crisis financiera y otra productiva que resolver, crisis que precisamente había conducido a esos países hacia la desintegración económica (Andor, 1994). En este sentido, todo parece indicar que la "transición sistémica" guiada por el FMI y el Banco Mundial va a aproximar a estas economías hacia el Tercer Mundo mucho más que hacia el Occidente desarrollado. (ver Cuadro)

De lo expuesto, cabe concluir que los efectos de los programas de ajuste estructural (o sus parientes cercanos, de transición sistémica) están muy lejos de ser los deseados. En cuanto al crecimiento económico, en muchos casos han resultado un verdadero fracaso, como en África al Sur del Sahara o en el Este de

RENDA PER CAPITA POR GRANDES REGIONES

valores absolutos (dólares de 1988) y tasas anuales de crecimiento (porcentajes)

	PIB/Habitante		Crecimiento anual PIB/Hab.	
	1982	1992	1973-1982	1983-1992
Países desarrollados	14.853	18.085	1,7	2,2
Europa Oriental y antigua URSS	5.101	4.210		-1,9
Tercer Mundo	751	877	2,5	1,6
<i>donde: Africa Subsahariana</i>	376	316	-0,4	-1,7
<i>América Latina</i>	2.064	2.037	2,0	-0,1
<i>Cuatro "dragones" asiáticos(*)</i>	3.279	6.237	5,9	6,6

(*) Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur.

Fuente: ONU, Estudio Económico Mundial 1993.

Europa, y en otros la recuperación que se atisba puede ser coyuntural, pues no se asienta sobre bases sólidas. Esto se debe en gran medida a una de las grandes víctimas de estos programas: la inversión, juzgada imprescindible, siempre tiende a sucumbir a manos de la resolución de lo inmediato, que no suele ser otra cosa que el pago del servicio de la deuda. Dicho de otro modo, priman los intereses de los países desarrollados, que son quienes envían al FMI y al Banco Mundial, sobre el crecimiento futuro de los subdesarrollados.

Y lo peor es que llegue o no llegue el crecimiento, los costes socioeconómicos, ecológicos e incluso políticos están garantizados. Sin ser los únicos responsables, parece evidente que los programas de ajuste acentúan las desigualdades distributivas, cebándose en los y las más vulnerables, y deterioran elementos esenciales de la vida humana, como son el acceso a la educación, la salud y el empleo. Al

mismo tiempo agudizan la degradación del medio ambiente, al incentivar la sobreexplotación de los recursos naturales y dificultar la protección de los ecosistemas. Otra vez se privilegian los intereses inmediatos de los poderosos del Norte frente a la perspectiva de un desarrollo humano y sostenible para el conjunto del planeta, dejando claro que el Banco es menos mundial y el Fondo más monetario y menos internacional de lo que indican sus nombres.

En cambio su estructura participativa, bien alejada de veleidades democráticas, si obtiene fiel reflejo en su actuación. No sólo porque el Banco Mundial se haya distinguido por apoyar financieramente proyectos de todo tipo de gobiernos autoritarios, en nombre de su neutralidad política, al tiempo que negaba su apoyo a gobiernos "heterodoxos", sino también porque su actuación reciente en los programas de ajuste demuestra una nula sensibilidad democrática. En efecto, la ex-

perencia muestra que los regímenes autoritarios, dotados de mejores medios coercitivos y menos escrúpulos para usarlos, pueden imponer más fácilmente un programa de ajuste estructural que los democráticos. Esto no es, desde luego, un elemento de juicio favorable hacia estos programas y las instituciones que los promueven. Pero aún es peor que el FMI y el Banco Mundial manifiesten una malsana tendencia a retirar su ayuda financiera cuando, al comienzo de algún proceso democratizador, se relaja un poco la "ortodoxia" del ajuste económico.

En definitiva, reconduciendo sus esfuerzos hacia el ajuste estructural las instituciones creadas en Bretton Woods han

conseguido justificar su propia existencia, caso del FMI, o diversificar su campo de actuación, caso del Banco Mundial, recuperando así un protagonismo perdido. Sin embargo, esta metamorfosis funcional, que demuestra su capacidad de adaptación, no ha afectado a su característica esencial; ambas organizaciones son expresión de un sistema económico internacional radicalmente asimétrico, y sólo en este contexto tienen algún sentido. Nacieron como expresión de la hegemonía estadounidense y ahora, a través del ajuste estructural, expresan bien a las claras una de las facetas de la imposición del Norte sobre el Sur y el Este. Ese es su papel, y desgraciadamente lo cumplen con bastante eficacia.

BIBLIOGRAFIA

- ADEPOJU, Aderanti (ed.) (1993): **The Impact of Structural Adjustment on the Population of Africa**. United Nations Population Fund (UNFPA), 1993.
- ANDOR, Laszlo (1994): *"La desintegración en Europa Oriental"*, en C. BERZOSA (coord.): **La economía mundial en los 90**. Ed. Icaria/Fuhem, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1989): **Towards Accelerated Development in Sub-Saharan Africa**. Washington.
- BANCO MUNDIAL (1989): **Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth**. Washington.
- BANCO MUNDIAL (1990): **Informe sobre el desarrollo mundial**. Washington.
- BANCO MUNDIAL (1991): **Informe sobre el desarrollo mundial**. Washington.
- BARRAT-BROWN, Michael (1994): *"La marginación de africa"*, en C. BERZOSA (coord.): **La economía mundial en los 90**. Ed. Icaria/Fuhem, Madrid.
- BUSTELO, Pablo (1994a): *"Neoliberalismo y nuevos países industriales"*, **Información Comercial Española** No. 727, marzo.
- BUSTELO, Pablo, (1994b): *"El Banco Mundial y el Desarrollo económico: un análisis crítico"*, en J. de la IGLESIA

- (comp.): **Cincuenta años después de Bretton Woods**. Ed. Síntesis, Madrid.
- CASTRO ESCUDERO, A. (1993): "*Deuda externa: avances y sinsabores del esfuerzo regional*" (nota en sección latinoamericana). **Comercio Exterior**, vol. 43, No. 1, enero, México.
 - CEPAL: (1993): **Estudio económico de América Latina y el Carib-1992**. Santiago de Chile.
 - CORNIA, G.A., R. JOLLY y F. STEWART (eds.) (1987): *Adjustment with a Human Face, Vol. I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford University Press.
 - CHOSSUDOVSKY, M. y M. LODOUCEUR (1994): "*El nuevo arte de desactivar conflictos: imposiciones de la banca mundial a Brasil*". **Cuatro Semanas y Le monde Diplomatique** No. 18, julio.
 - DENIZ, José (1994): "*América Latina y el Caribe: La compleja salida de la crisis*", en C. BERZOSA (Coord.): **La economía mundial en los 90**. Ed. Icaria/Fuhem, Madrid.
 - Economic Commission for Africa (ECA) (1989): **African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation**, Addis Abeba.
 - FMI (1989): **Informe anual**. Washington.
 - FMI (1993): **Informe anual**. Washington.
 - FMI (1994): **Estadísticas Financieras Internacionales**, mayo, Washington.
 - Foro Internacional de ONGs (1989): "*Gula del Banco Mundial*". Traducción publicada en el boletín informativo AEDENAT: **El nuevo desorden** No. 1, abril de 1994.
 - OIT (International Labour Office-ILO) (1992): **Report VI: Adjustment and Human Resources Development**. XIX sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
 - ONIMODE, Bade (ed.) (1989): **The IMF, the World Bank and the African Debt** (2 volúmenes). Zed Books, Londres.
 - PETIT, Bernard (1993): "*L'ajustement structurel es la position de la Communauté Européenne*". **Revue Tiers-Monde** No. 136, octubre-diciembre.
 - RICH, Bruce (1994a): "*El cuco en el nido. 50 años de ingerencia política del Banco Mundial*" **HIKA** No. 46, abril. (Traducción del original inglés publicado por The Ecologist).
 - RICH, Bruce (1994b): "*El Banco Mundial tras 50 años: no más dinero sin*

una total reforma institucional". **El nuevo desorden** No. 1, abril (boletín informativo de ADENAT).

- THE ECONOMIST (1991): *"Sisters in the Wood: a Survey of the IMF and the World Bank"*, suplemento del número correspondiente al 12-10-91.
- WARDE, Ibrahim (1993): *"Fastueuses banques de développement". Le Monde Diplomatique*, diciembre.

CRONOLOGIA BASICA

- **1944:**
 - Firma de los acuerdos de Bretton Woods.
- **1956:**
 - Creación de la CFI (Corporación Financiera Internacional, la cual comenzará a operar en 1961).
- **1960:**
 - Creación de la AIF (Asociación Internacional de Fomento)
- **1961:**
 - Constitución del "Pool" del Oro, con el fin de contener el alza en el precio de éste, manteniendo su valor en \$35.00 la onza.
- **1968:**
 - Disolución del "Pool" del Oro y creación de un "doble mercado" para el mismo.
 - El FMI aprueba la creación de los DEG (Derechos Especiales de Giro) con el objetivo de aumentar la liquidez internacional.
 - Llegada de Robert MacNamara a la presidencia del Banco Mundial.
- **1969:**
 - Presentación de **Partners in Development**, más conocido como Informe Pearson, encargado por el Banco Mundial.
- **1971:**
 - El presidente Nixon decreta la no convertibilidad del dólar en oro.
 - Primera devaluación del dólar.
- **1972:**
 - Constitución del "Comité de los 20" con la misión de estudiar una reforma del FMI.
- **1974:**
 - Creación del "Comité de Desarrollo", órgano mixto entre el FMI y el Banco Mundial.
- **1976:**
 - Reunión de Jamaica en la que, entre otras cuestiones, se decidirá la desmo-

netarización del oro y el fin del sistema de paridades fijas.

- **1979:**

-Creación, a instancias de la presidencia del Banco Mundial, de la Comisión Brandt, encargada de formular un programa para el restablecimiento del diálogo Norte-Sur.

-Creación del SECAL (Préstamos Sectoriales para el Ajuste Estructural) por parte del Banco Mundial.

- **1980:**

-Creación del SAL (Préstamo para el Ajuste Estructural), por parte del Banco Mundial.

- **1985:**

-Presentación del Plan Baker en la reunión conjunta FMI/Banco Mundial, celebrada en Seul.

-Acuerdo del Grupo de los Cinco, conocido como el "*Hotel Plaza*", para sostener el dólar, evitando la continuación de su caída.

- **1986:**

-Creación, por parte del FMI, del SAE (Servicio de Ajuste Estructural).

- **1987:**

-Creación, por parte del FMI, del SRAE (Servicio Reforzado de Ajuste Estructural).

- **1992:**

-15 ex-repúblicas soviéticas son admitidas como nuevos miembros del FMI.

- **1993:**

-Creación del STS (Servicio para el Ajuste Sistémico), destinado a los países ex-socialistas por el FMI.

- **1945:**

-Fin de la segunda guerra mundial.

- **1947:**

-Firma, por parte de 23 países, del primer acuerdo GATT (Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio).

- **1948:**

-Puesta en marcha del Plan Marshall.

-Constitución de la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica).

- **1949:**

-Creación de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte).

- **1957:**

-Firma del Tratado de Roma, constituido de la CEE.

- **1961:**

-La ONU decreta la primera década para el desarrollo.

- **1964:**
 - Primera Cumbre de la UNESCO (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo).
- **1965:**
 - Entrada masiva de las tropas norteamericanas en la guerra de Vietnam.
- **1969-70:**
 - Primeros síntomas de crisis en el sistema capitalista.
- **1973:**
 - Primer "shock" petrolífero. La crisis económica se generaliza.
- **1974:**
 - Declaración de Naciones Unidas en favor de un Nuevo Orden Económico Internacional.
- **1975:**
 - Primera reunión del G-7 en Rambouillet.
- **1978:**
 - Creación del SME (Sistema Monetario Europeo).
- **1979:**
 - Segundo "shock" petrolífero.
 - El proceso de endeudamiento latinoamericano comienza a ser considerado como "preocupante".
- **1981:**
 - Cumbre de Cancún (México), sobre el diálogo Norte-Sur.
- **1982:**
 - México declara su imposibilidad de asumir los compromisos de pago de la deuda externa.
- **1986:**
 - Comienza la octava ronda de negociaciones del GATT, conocida como "Ronda Uruguay".
- **1989:**
 - Caída del muro de Berlín.
- **1992:**
 - Celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro.



Apartado Postal 1882
Tegucigalpa, Honduras
Centro América

VIA AIR MAIL
CORREO AEREO
PAR AVION