



BANCO MUNDIAL Y FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

¿UNA AYUDA PARA LOS PAÍSES POBRES?

Marta Arias
José María Vera

1. BM y FMI: quiénes son y para qué sirven
2. Banco y Fondo en acción: presencia e influencia en los países del sur
3. Más allá de la financiación: el papel de los organismos financieros internacionales en el discurso internacional sobre el desarrollo
4. El BM y el FMI hoy
5. Liberaliza, que algo queda: los procesos de liberalización comercial y de capitales.
6. Los ataques por la derecha: el informe Meltzer y la posición de EE.UU.
7. Conclusiones

Notas

Cuestiones para la reflexión y el diálogo

Marta Arias es responsable de Instituciones Financieras Internacionales y **José M. Vera** es Director del Departamento de Estudios de Intermón-Oxfam.

ÍNDICE DE SIGLAS

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BM: Banco Mundial

FMI: Fondo Monetario Internacional

HIPC: Heavily Indebted Poor Countries, Países Pobres Altamente Endeudados.

OMC: Organización Mundial del Comercio

PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper, Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza

PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility, Servicio para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento.

ESAF: Enhanced Structural Adjustment Facility, Servicio Reforzado de Ajuste Estructural

1. BM Y FMI: QUIÉNES SON Y PARA QUÉ SIRVEN

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (en adelante, BM y FMI) constituyen, junto con los bancos regionales de Desarrollo(1), las denominadas Instituciones Financieras Multilaterales. Ambas vieron la luz a un tiempo, en julio de 1944, en una Conferencia Internacional sobre Asuntos Monetarios y Financieros convocada por el Presidente norteamericano Roosevelt en el complejo turístico de Bretton Woods(2).

El objetivo de dicho encuentro era aprender del pasado, tratando de evitar la reproducción de los errores de “desgobierno económico” cometidos tras la 1ª Guerra Mundial (que, seguidos por la Gran Depresión y las políticas de “empobrecer al vecino”, habían generado un caldo de cultivo que tuvo mucho que ver con el estallido de la 2ª gran guerra). Se pretendía en definitiva crear un nuevo orden económico internacional, integrado por tres ejes principales: un nuevo sistema monetario y financiero, un marco regulador del comercio y unas condiciones para el crecimiento económico y el pleno empleo.

A Bretton Woods llegaron dos propuestas principales, defendidas respectivamente por Gran Bretaña (desarrolladas por el conocido economista Keynes) y los Estados Unidos. Ambas por tanto llegaban del lado de los vencedores de la guerra, pero indudablemente la posición de partida no estaba ni mucho menos equilibrada. Estados Unidos, el gran salvador de los países aliados, logró hacer prevalecer su posición de fuerza, imponiendo además el dólar americano como la moneda de referencia del nuevo sistema monetario.

Un Banco en lugar de un Fondo, un Fondo en lugar de un Banco

La diferencia es interesante. Frente a la propuesta de Keynes de crear un banco central internacional, acompañado de un fondo de inversión para la reconstrucción tras la guerra, el resultado fue el inverso: se creó un Banco, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o BIRF (origen del Banco Mundial), para apoyar la reconstrucción en Europa; y un Fondo, el FMI, para regular y supervisar el sistema monetario internacional. Una inversión de papeles que tendría consecuencias importantes para el futuro de ambas instituciones. La tercera propuesta de Keynes, la creación de una Organización Internacional de Comercio, sí obtuvo el respaldo de la Conferencia, pero tardaría muchos años en llegar a materializarse en lo que hoy conocemos como OMC.

Unas funciones cambiantes

La función original del FMI de controlar el sistema monetario internacional se tambaleó con la crisis del dólar de 1973, año en que se derrumban las paridades fijas y se da paso a la flotación de monedas que se mantiene en la actualidad. A partir de ahí, el FMI se concentra en tres funciones principales:

- vigilancia y supervisión de las economías de los países miembros
- asistencia técnica (en cuestiones fiscales y monetarias)
- y asistencia financiera (apoyo a países con dificultades temporales en la balanza de pagos y/o implantación de programas para el ajuste y la reforma económica).

Por su parte, el Banco Mundial se estableció en primera instancia con el objetivo de crear las condiciones necesarias para respaldar la reconstrucción en Europa. Propósito que fue “boicoteado” poco tiempo después por los propios Estados Unidos, al optar (en una actitud que vuelve a estar muy presente en la actualidad) por la ayuda unilateral a través del Plan Marshall.

Este hecho, unido a la creciente demanda de financiación concesional por parte de los países más pobres, fue forjando la creciente inclinación del Banco Mundial hacia su configuración actual como agencia de desarrollo, tal y como se reconoce actualmente en su mandato de “ayudar a los países a que reduzcan la pobreza, particularmente atendiendo a las dimensiones institucionales, estructurales y sociales”.

Composición y funcionamiento

Aunque hablamos en general del Banco Mundial como una sola institución, en realidad se trata de un grupo de organismos asociados, que constituyen el denominado “Grupo Banco Mundial”. Además del BIRF (que en la actualidad se centra en el crédito para los países de renta más elevada), el grupo lo componen las siguientes instituciones:

- la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que se centra en la concesión de crédito en condiciones más “blandas” a los países con renta per cápita anual inferior a 925 dólares
- la Corporación Financiera Internacional (CFI), que presta su apoyo al sector privado en los países en desarrollo
- el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OGMI) que proporciona garantías de inversión para proteger a las compañías que invierten en países de “riesgo no comercial”
- el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI), que proporciona servicios de conciliación y arbitraje para resolver controversias entre gobiernos e inversores extranjeros.

Por lo que respecta a su funcionamiento, este es similar en ambas instituciones. La propiedad formal de las mismas corresponde a los estados miembros, y la distribución de poderes se efectúa en función del capital desembolsado por los mismos. Dicho capital depende a su vez del tamaño de la economía del país, lo que significa que, a pesar de que los países en desarrollo constituyen la mayoría numérica, la capacidad de decisión real se concentra en los países industrializados.

Así, Estados Unidos tiene actualmente el 18% de los votos en el FMI, más que toda América Latina, Asia meridional y África Subsahariana juntas. En el Banco Mundial, el voto per cápita de los ciudadanos norteamericanos equivale a 38 veces el voto de los ciudadanos chinos, y en su conjunto el G7 alcanza hasta el 45% de los votos.

Por otra parte, el sistema de funcionamiento en “sillas” (la Asamblea General de ambas instituciones se celebra tan sólo una vez al año, mientras que las decisiones cotidianas se celebran en la denominada “Junta de Gobernadores”, en la que los países se tienen que agrupar para estar representados) diluye aún más la presencia de los países pobres, puesto que sólo los más poderosos cuentan con una silla propia.

2. BANCO Y FONDO EN ACCIÓN: PRESENCIA E INFLUENCIA EN LOS PAÍSES DEL SUR

Durante los más de 50 años que han transcurrido desde la célebre Conferencia en Bretton Woods, la economía internacional ha atravesado por cambios radicales. El mundo para el que se crearon el Banco y el Fondo ya no existe. Sin embargo, la influencia que ejercen desde sus cuarteles generales en Washington DC es mayor que nunca, principalmente en los países en desarrollo.

Banco y Fondo como fuente de recursos

Como prestamistas de recursos financieros, ambas instituciones controlan miles de millones de dólares. Sólo el Banco Mundial es el origen de aproximadamente el 60% de la financiación oficial multilateral a países en desarrollo(3). En la década de los noventa, otorgó unos 22.000 millones de dólares anuales en todo tipo de operaciones. A pesar de que el aumento del movimiento de flujos privados de capital ha hecho que la importancia relativa del Banco Mundial como financiador del mundo en desarrollo sea menor, hay que tener en cuenta que la inversión privada está muy focalizada en un número reducido de países con mejores expectativas económicas, por lo que el papel del Banco y otros financiadores oficiales en los países más pobres sigue siendo particularmente relevante.

En cuanto al FMI, en un principio la asistencia financiera no estaba incluida como hemos visto entre sus principales funciones. Sin embargo, la remodelación de estas funciones a partir de 1973 y el estallido de la crisis de la deuda al principio de los años 80 impulsan la puesta en escena del FMI como un financiador de relieve para los países en desarrollo. Es precisamente en esas fechas cuando Banco y Fondo lanzan sus programas de ajuste estructural, en los que se integran diversas áreas de reforma política, agrupadas en lo que se ha dado a conocer como “el Consenso de Washington”.

Los programas de ajuste condicionaban así la concesión de fondos a la implantación de severas medidas de disciplina fiscal, reorientación del gasto público, liberalización financiera y comercial, privatizaciones, promoción de la inversión extranjera directa, etc. El propósito establecido de dichos procesos era incrementar los ingresos gubernamentales en divisas mediante el aumento de las exportaciones, y disminuir correlativamente el gasto público para sanear la economía nacional.

Su papel como “impulsores” de políticas

A través de esta vía, el Banco y el Fondo han alcanzado una capacidad de influencia sobre la política económica y las estrategias de desarrollo de los países del Sur que supera con mucho la relevancia de su financiación. En la actualidad, la mayoría de los países industrializados exigen el cumplimiento de las condiciones de los “programas de ajuste” como requisitos imprescindibles para proporcionar ayuda al desarrollo. Las posibilidades de los países más pobres y endeudados de recibir algún tipo de alivio de su deuda pasan igualmente por cumplir con estas imposiciones. Una influencia que no se queda en el ámbito de las grandes cifras macroeconómicas o la capacidad de decisión política de los gobiernos, sino que tiene un impacto aún mayor sobre las condiciones de vida de cientos de millones de personas, muchos de los cuales ni siquiera han oído hablar de Bretton Woods.

En efecto, los programas de ajuste no sólo no han alcanzado el efecto esperado en materia de crecimiento económico y reequilibrio de las balanzas de pagos, sino que han generado una serie de costes sociales y medioambientales de dramáticas consecuencias para la población más pobre.

Así, el crecimiento medio de los ingresos per cápita en los países que aplicaron programas de ajuste estructural no sólo no creció, sino que cayó en un 0.5% durante la primera mitad de los años 90. Incluso en los países que experimentaron mayores tasas de crecimiento, éste en raras ocasiones se tradujo en una reducción significativa de la pobreza. En un país como Ghana, que logró un crecimiento anual del 4% a finales de los años 90, una persona en un nivel medio de pobreza tendrá que esperar aún 30 años para superar dicho umbral, 40 años en el caso de los más pobres.

Este hecho pone de manifiesto uno de los debates que aún hoy sigue creando ríos de tinta entre defensores y detractores del Banco Mundial y el FMI: la suficiencia del crecimiento cuantitativo en la lucha contra la pobreza frente a la necesidad de abordar aspectos cualitativos, fundamentalmente orientados a la redistribución de la riqueza(4).

Por lo que respecta a los indicadores sociales, la presión ejercida en los programas de ajuste a favor de los recortes presupuestarios y la recuperación de costes (mediante la imposición de tasas y otras medidas encaminadas a conseguir que la población cubra parte de los gastos que originalmente corresponden a los estados) se ha dejado sentir igualmente en el acceso de los más pobres a los servicios sociales básicos.

En Zimbabwe por ejemplo, el gasto en salud primaria se redujo en un tercio en la primera mitad de los años 90. Para contribuir a financiar los servicios, el gobierno introdujo el pago de tasas, lo que significó que los más pobres quedaran excluidos de la atención sanitaria.

Por supuesto que en todas estas situaciones el Banco y el Fondo no pueden ser señalados como los únicos culpables. Los propios gobiernos del Sur comparten una proporción importante de la responsabilidad. Sin embargo, la tendencia de las instituciones de Washington a señalar a las capitales de los países como los únicos responsables de los fracasos en la aplicación de los programas de ajuste es igualmente equivocada. Los fallos a menudo estaban originados en el propio diseño de los programas y de hecho las modificaciones que posteriormente se han ido incorporando a los mismos suponen el reconocimiento tácito de unas deficiencias que ni el Banco ni el Fondo se han atrevido a asumir abiertamente.

Imposiciones financieras y políticas a través de la deuda externa

Anteriormente mencionábamos que la crisis de la deuda externa tuvo mucho que ver en el aumento de la relevancia del FMI como proveedor de recursos para los países en desarrollo. En efecto, los programas de ajuste estructural fueron la primera respuesta de las Instituciones

Financieras Internacionales ante el estallido de dicha crisis (el Banco y el Fondo prestaban al país deudor los recursos necesarios para afrontar sus obligaciones de pago más inmediatas, y a cambio éste se comprometía a “poner la casa en orden” y generar más recursos con los que devolver los fondos recibidos). Pero tampoco en este caso lograron los programas de ajuste el resultado esperado, puesto que la deuda no sólo no se saldó, sino que ha seguido aumentando hasta nuestros días.

Con todo, el Banco Mundial y el FMI no han realizado un reconocimiento formal de la deuda externa como un lastre para el desarrollo de los países hasta bien entrados los años 90. Sólo tras la presión de organismos internacionales (fundamentalmente por parte de agencias de Naciones Unidas como UNICEF y el PNUD) y ONG de todo el mundo, se logró que el G7, en su reunión de 1995 en Halifax, solicitara a ambas instituciones el diseño de una propuesta “global y comprensiva” para el tratamiento de la deuda. Un año después, el presidente del Banco Mundial James Wolfensohn presentaba la Iniciativa para el alivio de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (conocida como iniciativa HIPC por sus siglas en inglés, Heavily Indebted Poor Countries).

El objetivo de esa iniciativa era reducir el endeudamiento a niveles considerados “sostenibles”, los cuales se establecen fundamentalmente como la relación entre el monto de la deuda y las exportaciones (fuente principal de divisas). Es decir, si el monto total o el servicio anual de la deuda superan un porcentaje determinado con respecto del conjunto de las exportaciones, se considera que la deuda es insostenible y habría que reducir su carga.

A pesar de las expectativas con las que fue recibida la Iniciativa, su funcionamiento en la práctica ha sido y continúa siendo particularmente complejo. De hecho, tres años después de su puesta en marcha tan sólo dos de los 41 países inicialmente identificados como posibles beneficiarios habían comenzado a recibir el alivio de la deuda. Un alivio que por otra parte seguía estando vinculado al cumplimiento de los programas de ajuste estructural, y cuyo alcance seguía siendo claramente limitado.

Estas y otras dificultades motivaron el lanzamiento en 1999 de la segunda fase de la Iniciativa, conocida como “HIPC reforzada”, en la que se pretendió no sólo aumentar el número de países beneficiados, la cantidad de alivio recibido y la velocidad del mismo, sino también reforzar el vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza.

Por lo que respecta al alivio de la deuda, los logros siguen siendo desiguales. Durante el primer año de esta segunda etapa se llevó a cabo una actividad frenética que culminó con un total de 22 países incorporados al final de dicho periodo. Sin embargo, a lo largo de todo el año 2001 tan sólo un país más se añadió a esa lista privilegiada, con lo que el número de países que, tanto dentro como fuera de la HIPC, siguen esperando una solución a la crisis de la deuda sigue siendo demasiado elevado.

Retos pendientes

En la actualidad, organizaciones y campañas anti-deuda de todo el mundo siguen presionando al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, reclamando una solución definitiva al problema. Se reclama en primer lugar un cambio en la consideración de la sostenibilidad de la deuda.

Según los procedimientos actuales se calcula primero la disponibilidad de recursos para pagar la deuda, y sólo con los recursos restantes se afrontan las necesidades de desarrollo humano del país. Pues bien: lo que se pide es un cambio de enfoque, según el cual en primer lugar se aseguren los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo, y con el resto se atiende el servicio de la deuda correspondiente.

Se reclama también un cambio de las reglas del juego, de tal manera que las instituciones acreedoras (organismos multilaterales y gobiernos) no sean juez y parte en los procesos de alivio de la deuda, sino que se establezca un procedimiento justo y transparente para el arbitraje de la deuda(5).

Finalmente, se reclama tanto a acreedores como a deudores la puesta en marcha de unos mecanismos diferentes de “endeudamiento responsable”, en función de los cuales se asegure un mejor uso de la financiación, una mayor implicación de distintos agentes en los países deudores y una revisión de las condiciones vinculadas a los préstamos.

3. MÁS ALLÁ DE LA FINANCIACIÓN:

EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES EN EL DISCURSO INTERNACIONAL SOBRE EL DESARROLLO

Además de su papel como financiadores y de su influencia directa sobre las políticas nacionales de los países pobres, el Banco Mundial y el FMI constituyen una referencia indispensable en la teoría económica y los estudios sobre el desarrollo. Este hecho es particularmente significativo en el caso del Banco Mundial, que desde 1996 se autodenomina “Banco del Conocimiento”, en un esfuerzo declarado por incorporar una nueva visión que “estimule la revolución del conocimiento en los países en desarrollo y actúe como un catalizador global para crear, compartir y aplicar la información necesaria para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico”(6).

Para ello, el Banco ha reforzado su actividad, tanto interna (creando grupos temáticos, bases de datos y otras herramientas de análisis) como de puertas hacia afuera (incrementando la producción de informes de uso externo, participando en todo tipo de conferencias y sesiones de formación y reforzando su presencia en internet). No se trata sin embargo de un esfuerzo nuevo, sino de un papel que se remonta al año 1978, cuando el Banco comenzó a elaborar el Informe de Desarrollo Mundial, de publicación anual, que ejerce una enorme influencia sobre los debates y políticas de gobiernos e instituciones de todo el mundo.

Resultan en este sentido muy esclarecedores los resultados de una encuesta que el propio Banco encargó en 1999, en la que participaron 271 responsables políticos de 36 países en desarrollo y transición. El 84% de los entrevistados afirmó utilizar informes de análisis del Banco Mundial, institución que todos consideraban como su principal fuente de información (entre un total de 17 organizaciones nacionales e internacionales). El potencial de esta posición privilegiada salta a la vista, y ha levantado diversas suspicacias, referidas no sólo al monopolio informativo del Banco, sino sobre todo a la objetividad e independencia de sus análisis y propuestas.

La neutralidad puesta en duda

Así, resulta particularmente interesante conocer experiencias como la del estudio The East Asian Miracle, de 1993(7), inicialmente planteado por Japón para demostrar el efecto positivo de las intervenciones políticas públicas en el caso de la experiencia asiática. Tras un azaroso proceso interno de revisiones a distintos niveles, el documento que fue finalmente publicado

era muy diferente de los borradores iniciales y desde luego estaba muy alejado de las expectativas Japonesas. En particular, se eliminaron las conclusiones del estudio que pudieran desalentar “las políticas de ajuste”, y se mantuvo el tono general del mismo firmemente anclado en el Consenso de Washington.

Este proceso de “supervisión editorial” (!) a través de las jerarquías del Banco constituye una de las vías por las que el Banco Mundial es capaz de mantener una línea de pensamiento unitaria, y afecta igualmente a la publicación de artículos en prensa por parte de funcionarios del Banco. Así, se han hecho públicos en los últimos meses algunos casos de trabajadores inmersos en “procesos disciplinarios” por no haber obtenido el correspondiente “visto bueno” del Departamento de Relaciones Externas del Banco antes de publicar sus artículos.

Ejemplos ilustres de esta presión política lo constituyen las dimisiones recientes de Joe Stiglitz y Ravi Kanbur (respectivamente ex economista jefe del Banco –Nobel de Economía 2001–, y ex-responsable del Informe sobre Desarrollo Mundial). Ambas se debieron a divergencias de opinión con la línea dominante.

4. EL BANCO MUNDIAL Y EL FMI HOY

La trayectoria del FMI y el BM ha estado muy marcada por la personalidad y trayectoria de sus Presidentes (Director Ejecutivo en el caso del FMI). En particular, la llegada de James Wolfensohn a la Presidencia del Banco Mundial en 1995 marcó un cambio notable en esta institución y en alguna medida, en la relación del Banco con el FMI. Además de en otros ámbitos, entre los que destacan varios intentos de reorganización interna de éxito dudoso, este cambio se percibió en la prioridad dada al objetivo de lucha contra la pobreza, como centro de la misión del Banco.

La realidad es que durante su mandato, que en teoría durará hasta el 2005, el Banco ha mantenido una fuerte orientación hacia el sector privado y un alineamiento notable con políticas económicas “ortodoxas”. Sin embargo es cierto que la retórica de la pobreza ha penetrado en el Banco con intensidad, fuerte carga demagógica y algunos cambios en la práctica que es justo reconocer.

Dados los numerosos solapamientos que hay entre el Banco y el FMI al aplicar programas, créditos y políticas, esta nueva tendencia en el Banco ha marcado de alguna manera al FMI, aunque aquí los cambios en la práctica no han ocurrido en ningún caso, debido en buena parte a la influencia extrema que el departamento del Tesoro americano ejerce sobre el FMI. Más bien se han reproducido conflictos ocultos –y algunos públicos- entre el Fondo y los sectores más avanzados del Banco, tanto en la definición de políticas como en su aplicación a casos concretos(8).

Esta pretendida orientación a la lucha contra la pobreza se puede analizar desde varias perspectivas: cartera de proyectos, políticas sectoriales y de crédito, relación con el sector privado, etc. Hemos optado por ceñirnos en este cuaderno al impacto de esta orientación en las cruciales políticas económicas nacionales, que el Banco y el Fondo promueven en los países en los que tienen más influencia, cuando aplican un inacabable abanico de condiciones antes de conceder su financiación.

Lucha contra la pobreza en las políticas económicas nacionales

Como hemos visto en el capítulo 2, la presión ciudadana ejercida a través de las campañas por la condonación de la deuda, motivó que los países ricos y las Instituciones Financieras pasaran de no considerar la Deuda Externa como un problema a situarla en el centro de la agenda financiera y de desarrollo. Pero el avance no se quedó aquí, ya que las organizaciones sociales pedían que los recursos liberados del pago de la deuda externa fueran dedicados por los países pobres a servicios básicos e inversión social.

El Banco y el FMI se hicieron eco de esta llamada, respaldada por varios gobiernos desarrollados y en Septiembre de 1999 al tiempo que lanzaban la iniciativa HIPC reforzada ponían en marcha el proceso de los PRSP (siglas en inglés de Poverty Reduction Strategy Papers, Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza). Este proceso recogía orientaciones anteriores, como la necesidad de que fueran los gobiernos del Sur los que asumieran el protagonismo del desarrollo o la importancia de la participación social.

De hecho el proceso consiste en que, como condición para lograr la condonación de la deuda a través de la iniciativa HIPC, los países deben producir una estrategia (o PRSP) liderada por el Gobierno y en consulta con la sociedad civil. Esto no quita para que los documentos deban ser finalmente “respaldados” por los directorios ejecutivos del Banco y del Fondo, un supuesto trámite que se ha convertido, como era de esperar, en mucho más.

En teoría un PRSP tiene como marco los Objetivos de Desarrollo del Milenio, asumidos por la comunidad internacional en los últimos años y refrendados en 2000 en la Asamblea del Milenio de NNUU. Estos objetivos abarcan de la reducción de la pobreza extrema a la mitad en 2015, hasta la escolarización primaria universal pasando por la reducción de la mortalidad infantil y otros. Un PRSP debe concretar estos objetivos para el país en cuestión, marcar un calendario, cuantificar su coste, fijar resultados e indicadores y explicar el origen de los fondos que utilizará en su financiación y las políticas que intervendrán en su consecución.

Aunque surgido de la iniciativa HIPC, el proceso PRSP se constituye como un paraguas, ya que los objetivos de lucha contra la pobreza son los que el país define como plan nacional, y para lograrlos, cuenta con los recursos liberados del pago de la deuda, pero también con los de la Ayuda Oficial al Desarrollo y con sus propios presupuestos nacionales. Es por lo tanto un documento de políticas que debería ayudar a marcar unos objetivos comunes para todos los agentes y facilitar la coherencia y la coordinación de las actuaciones orientadas a la lucha contra la pobreza.

Al mismo tiempo que se lanzaba el proceso PRSP, promovido conjuntamente por el BM y el FMI, éste último cambiaba el nombre de su principal herramienta política de trabajo –e influencia- con los países más pobres. El ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility, o Servicio Reforzado de Ajuste Estructural) pasaba a llamarse PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility, Servicio para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento).

Merece la pena fijarse en este cambio de siglas, ya que del denostado ajuste estructural se pasa en una pirueta retórica a la reducción de la pobreza, eso sí con la afirmación nítida del “crecimiento” por si alguien se atreve a dudar. En este caso, como veremos a continuación, se trata de un cambio puramente cosmético en cuanto a las medidas macroeconómicas: el mismo contenido, con el mismo envoltorio y tal vez, sólo tal vez, con un lazo de distinto color.

Un último factor a resaltar en la teoría de los PRSP y los PRGF es que según el BM y el FMI, el primero actúa de paraguas principal. Y por lo tanto las políticas macroeconómicas contenidas en el PRGF, definido por el FM con cada Gobierno, deben ser consistentes con los objetivos de lucha contra la pobreza. Además, las medidas contenidas en el PRGF son también, en teoría, sujeto de discusión pública.

Valoración de los PRSP: procesos desiguales

Oxfam Internacional está dando apoyo en varios países a organizaciones locales involucradas en el seguimiento del proceso PRSP. A su vez utilizamos la experiencia en los países concretos, para nutrir las valoraciones y propuestas que trasladamos al Banco y al FMI en Washington y a nuestros propios gobiernos como accionistas de ambos. Intermón Oxfam lidera dentro del grupo Oxfam Internacional, el seguimiento de estos procesos en Bolivia, Chad, Nicaragua y Honduras.

A pesar de que ha pasado poco tiempo, ya se han desarrollado más de 40 PRSP, preliminares o finales. Y es suficiente como para concluir que hasta ahora la teoría se ha quedado muy lejos de la práctica.

Es cierto que los PRSP han abierto espacios y expectativas especialmente interesantes en países sobre todo africanos y asiáticos, algunos con una trayectoria lamentable en cuanto a apertura y diálogo con la sociedad civil. En muchos casos ésta se encuentra sometida a una falta absoluta de libertades que ahoga su desarrollo. A esto se le añade el hecho de que normalmente las negociaciones entre Banco, FMI y el gobierno de turno han sido llevadas en el mayor de los secretos y en demasiadas ocasiones con un alto nivel de imposición por parte de las instituciones financieras.

Por lo tanto es justo reconocer que ahora al menos existe la legitimidad para reclamar un espacio para la consulta con la sociedad y que éste, de alguna manera, está surgiendo. Sin embargo la experiencia apunta a una participación marginal y poco significativa de la sociedad civil en cuanto a la influencia en el proceso. Las dinámicas de consulta se han desarrollado sin claridad sobre los objetivos y sin información transparente, que a veces ni siquiera se traduce a la lengua de la población empobrecida. Un buen ejemplo es el borrador del PRSP de Nicaragua que estaba disponible antes en inglés en Washington que en Managua.

Con frecuencia los PRSP han sido diseñados por pequeños equipos técnicos de los ministerios de Economía, sin contar apenas con el Parlamento ni con las organizaciones sociales, menos aún con la propia población empobrecida. Diversos procesos paralelos, escasez de tiempo para las consultas y una información limitada han conducido en el mejor de los casos, como el de Bolivia, a listas interminables de actividades sin priorizar en las que invertir el dinero procedente de HIPC y de la ayuda al desarrollo. Los Gobiernos, el BM y el FMI han ignorado sistemáticamente las propuestas de la sociedad civil fruto, como en Honduras o Bolivia, de amplios procesos de participación desarrollados por las propias organizaciones.

Sea por falta de experiencia o de voluntad, el BM y el FMI se han conformado con poco en cuanto a participación, dando por buena cualquier iniciativa presentada por los Gobiernos. Se repite así un mal clásico de los programas de lucha contra la pobreza: no se cuenta con la población empobrecida, la que mejor sabe porqué es pobre y la más involucrada en esa lucha.

¿Cambia algo en el BM y el FMI?

En cuanto al contenido, el desarrollo de los PRSP ha mostrado la debilidad de muchos gobiernos a la hora de preparar unos presupuestos vinculados a objetivos y resultados a medio plazo. En muchos casos la distancia es amplia entre los objetivos de reducción de la pobreza y la financiación necesaria para los mismos. Es de esperar que, al menos, el avance en la puesta en marcha de los PRSP permita en algunos países un mayor control parlamentario y social del gasto público.

La mayor frustración, sin embargo, ha venido por el inmovilismo en las políticas macroeconómicas. En primer lugar porque no se han sometido al anunciado debate público. Los nuevos PRGF han seguido los mismos procesos ocultos que los antiguos ESAF y en absoluto se han sometido a un proceso de consistencia e interacción con los objetivos de lucha contra la pobreza incluidos en los PRSP.

El que esto escribe se entrevistó en Managua y La Paz con los jefes de misión del FMI y pudo comprobar la falta absoluta de voluntad de someter los programas macroeconómicos al escrutinio público. Al mantener esta falta de transparencia así como la línea paralela, sin cruces, entre objetivos de lucha contra la pobreza y políticas económicas, se alimenta la tradición de fijar objetivos que luego son irrealizables por las restricciones económicas y por

políticas que incluso agravan la situación de los pobres. El riesgo es por lo tanto que los PRSP no pasen de ser una nueva forma de “redes sociales”, colchones en forma de programas asistenciales para paliar los efectos de unas políticas económicas desastrosas para la población empobrecida.

De hecho, las condiciones contenidas en los nuevos PRGF difieren poco de las del antiguo ESAF, incluso en su inacabable número, que constituye un auténtico recetario exhaustivo de ortodoxia financiera. Sólo en algunos países se estima que este proceso en su conjunto pueda llegar a suponer apenas un incremento del 1.2 % del PIB en gasto social.

A esta rigidez extrema en el gasto público se le unen las clásicas medidas de liberalización y privatización que se analizan en el siguiente capítulo y que siguen constituyendo las verdaderas condiciones del FMI. Así, a Honduras no se le frenó en su avance por la iniciativa HIPC debido a que ignorara una propuesta alternativa de PRSP hecha por la sociedad civil o porque su estrategia de reducción de la pobreza fuera débil en sus objetivos. Sin embargo sí se le amenazó con parar la condonación de deuda a través de HIPC, si no finalizaba con diligencia la privatización de su sector eléctrico.

Más allá del Consenso de Washington

Como hemos indicado, desde Intermón Oxfam esperábamos que el proceso PRSP, incluyendo la nueva herramienta del FMI, pudiera suponer un paso significativo en el alejamiento del corsé que ha supuesto durante 20 años el llamado “Consenso de Washington”. Un conjunto de recetas de política económica que repite los “mantras” de la estabilidad, la liberalización, la privatización y la desregulación, aplicado por igual a cualquier país del mundo bajo la influencia del FMI, y que orienta un crecimiento económico basado en la apertura comercial, el sector privado y la inserción en la economía global.

Los efectos de estas políticas han sido desiguales, pero hay coincidencia al recorrer los países víctimas del mismo, en reconocer que han fracasado mayoritariamente a la hora de favorecer el crecimiento y que cuando éste se ha producido, ha sido con una falta absoluta de equidad en su distribución.

Al comprobar cómo su Gobierno, durante el proceso PRSP, insistía en que el patrón actual de crecimiento sería la clave para la reducción de la pobreza, las ONG bolivianas indicaban que: «Esta aproximación beneficiará a los grupos sociales ligados con el capital transnacional, mientras que los efectos negativos de estas políticas los sufren y los pagan la amplia mayoría de la población boliviana. Si la desigualdad extrema es un problema en Bolivia, el PRSP del Gobierno no hace nada para encararla a través de cambios orientados a una mayor redistribución del ingreso».

Ante la simplificación

Los que critican a los críticos del Consenso de Washington, les acusan de querer volver a los estados cerrados, con déficits galopantes e hiperinflacionarios. Nada más lejos de la realidad, pero entre el déficit disparado y la inflexibilidad absoluta en el gasto público que apenas admite cambios en la naturaleza del mismo o incrementos de la inversión social limitados pero relevantes en su aplicación, hay un campo de discusión amplio. Discusión que debe llevarse a cabo en función de las prioridades de desarrollo nacionales y no de lo que los funcionarios del FMI deciden en Washington(9).

Los servicios, inaccesibles para los más pobres

Respecto a la privatización, una vez más asistimos estos años a la presión extrema del FMI para privatizarlo todo, servicios básicos incluidos, normalmente sin el acompañamiento de una regulación estatal que evite los excesos de un sector privado dominante.

También se ha influido sin embargo a la hora de acentuar una mayor flexibilidad laboral y la creación de zonas francas que favorezcan la inversión privada sin condiciones. En países donde la recaudación fiscal es marginal, no han sido precisamente los impuestos una de las áreas más atendidas por los paquetes estándar del FMI, aunque cuando lo hace, apunta hacia impuestos regresivos como el IVA respecto a otros como los de renta o sociedades.

A la lista de recetas macroeconómicas le siguió durante los años 90 una serie de reformas sectoriales, impulsadas en este caso más bien por el Banco Mundial y los bancos regionales, en sectores concretos. Las tasas que la población debe pagar para acceder a la educación básica o a la salud primaria (ya mencionadas en el capítulo 2) son uno de sus efectos más conocidos...y de impacto más negativo.

A pesar de que recientemente el Banco ha mostrado por primera vez su inquietud por los efectos de las tasas en la educación, el hecho es que la privatización en la provisión de los servicios y la descentralización a regiones y municipios sin transferir al tiempo los recursos necesarios han acentuado la presión sobre las familias más pobres, con la consecuencia de dejar a más niños –y sobre todo a niñas- fuera de la escuela.

Como indicaba el Congreso de sindicatos de Ghana es sus comentarios al PRSP: «El análisis macroeconómico de las causas de la pobreza está orientado desde una preocupación exclusiva por lo monetario y fiscal, lo que impide que el marco de políticas afronte las causas reales de la pobreza, algo que permitiría desarrollar instrumentos para erradicar la pobreza de forma sistemática. El desarrollo y no la estabilidad macroeconómica debería ser la referencia central de las políticas.

Esto puede suponer que el Gobierno debe desarrollar una mezcla de medidas que no se ajustan a las políticas neoliberales tradicionales que Ghana y otros países africanos han estado siguiendo durante los últimos 20 años. Lo que quiere decir que las políticas económicas deben evitar la privatización doctrinaria, como la ya planificada del agua y la electricidad, la liberalización sin control y la eliminación indiscriminada de subsidios. Debería haber una aplicación creativa de la liberalización y la intervención, dirigidas a liberar las energías emprendedoras de la población».

Hay un debate abierto sobre hasta qué punto, las presiones externas, en el Norte y en el Sur, y la conciencia de fracaso en sus objetivos, han llevado al Banco y al FMI a abandonar el Consenso de Washington de forma estricta y a “contaminarlo” con otras medidas que harían de balance al enfoque neoliberal exclusivo y que derivarían en un Consenso Revisado (Williamson 1996). Entre dichas medidas: un mayor énfasis en la protección del gasto social, la regulación pública (sobre todo del sector financiero), los mercados regionales y la generación de oportunidades para la población empobrecida a través de la inversión productiva y el acceso a recursos.

Sin duda, la retórica apunta en esta dirección, pero el repaso a varios programas PRGF del FMI y la salida ya mencionada de R.Kanbur del BM(10), por defender este enfoque en el Informe de Desarrollo Mundial, no permiten abrigar grandes expectativas de cambio efectivo. Y es que la burocracia funcionarial del FMI y el Departamento del Tesoro son los primeros que deben ser contentados.

5. “LIBERALIZA, QUE ALGO QUEDA”LOS PROCESOS DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y DE CAPITALES

Hoy en día la “apertura” se ha convertido en el dogma de la política comercial. Aunque la Organización Mundial del Comercio (OMC) es vista como la gran protagonista de la liberalización comercial en el mundo, quienes asumen la responsabilidad de apretar a los países en desarrollo para que abran sus fronteras a las importaciones y orienten sus economías a la exportación son el Banco Mundial y especialmente el FMI. Además las políticas de liberalización vienen normalmente acompañadas de la eliminación radical de subsidios a la producción.

La media de condiciones relacionadas con la liberalización que se imponen con los programas PRGF se ha multiplicado por tres entre finales de los 80 y finales de los 90. Cuando Indonesia y Corea se vieron obligadas a contar con la ayuda del FMI en plena crisis asiática, ésta vino acompañada de 19 y 9 condiciones de liberalización respectivamente. Los PRGF del 2000 para Tanzania y Yemen contenían 9 y 22 condiciones comerciales, incluyendo la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias. Y conviene no olvidar que el incumplimiento de estas condiciones tiene como consecuencia el corte de la financiación, no sólo del FMI o del Banco, también de otras fuentes de ayuda, así como el freno a la condonación de deuda.

Más allá de la presión concreta, tanto el Banco como el FMI se han empleado a fondo a la hora de difundir estudios que demuestran las bondades de la apertura comercial para los pobres. Y han tenido un éxito notable –y esperable, dado el nivel de las presiones-. Así, los aranceles medios al final de los 90 en Africa Subsahariana y en el Sur de Asia, eran la mitad que al inicio de los 80; un tercio en el caso de América Latina y de los países del Este de Asia.

Dobles raseros del sistema comercial

Para comprobar la hipocresía de la liberalización, se puede acudir a los propios instrumentos del FMI, concretamente al TRI (Trade Restrictiveness Index) un índice que mide los países de 1 a 10, siendo 1 un país por completo abierto y 10 uno fuertemente protegido. Pues bien, usando este índice se puede comprobar que muchos países en desarrollo están más abiertos que los países desarrollados. Así, Mozambique, Zambia o Malí y hasta 16 países de Africa Subsahariana han liberalizado más que la UE. En el caso americano, 17 países de América

Latina y el Caribe están igual de abiertos o más que la economía de Estados Unidos, el paradigma de la liberalización.

Haití es probablemente el discípulo estrella del FMI, aunque hay otros candidatos heroicos como Bolivia o Indonesia, que debían pasar en tres años de un TRI de 4, similar al de la UE, a la máxima apertura reflejada en un TRI de 1 con las consiguientes reformas drásticas y urgentes. Aquél país (Haití), el más pobre del hemisferio occidental, alcanzó en 1986 un TRI de 1, máxima apertura, engrosando la lista de los “superliberalizadores” de la mano del FMI. Este hecho ha tenido consecuencias desastrosas para la pobreza de la mayoría de haitianos. Por ejemplo, 80.000 familias productoras de arroz se han visto arrojadas a la miseria ante la entrada de excedentes de arroz americano doblemente subsidiado, en la producción y en la exportación.

“Haz lo que digo, y no lo que hago...”

Como este ejemplo se pueden encontrar otros muchos en diversos países. Una liberalización acelerada y de máximos, que no tiene en cuenta las prioridades nacionales de desarrollo, la seguridad alimentaria o el impacto sobre las capas empobrecidas y mayoritarias de la población. Y en un contexto en el cual, los mercados de los países desarrollados permanecen mayoritariamente cerrados y fuertemente subsidiados en productos clave.

Oxfam Internacional calcula en 100.000 millones de dólares –el doble de la ayuda al desarrollo- lo que los países pobres dejan de ingresar por barreras comerciales injustas. Al tiempo, la UE y Estados Unidos subsidian su agricultura con 300.000 millones de dólares anuales, hundiendo precios y generando excedentes que inundan los mercados mundiales, ya que la mayor parte de estos fondos no se canalizan hacia un desarrollo rural que prime al pequeño productor, sino que se dirigen a una producción intensiva en manos de grandes terratenientes y empresas.

Mientras escribíamos este cuaderno tuvo lugar en Estados Unidos la crisis del acero, en la cual la Administración Bush (por razones electoralistas) decidió elevar los aranceles en un 30 % al acero importado de buena parte del mundo. Parece que se está a favor del libre mercado los lunes, miércoles y viernes. Pero los martes y jueves, cuando afecta a los intereses nacionales, el proteccionismo brilla con esplendor incontestable.

El doble rasero del BM y el FMI

Así, es demasiado injusto e imposible competir ni desarrollarse ni luchar contra la pobreza. Es cierto que el Banco Mundial y el FMI recomiendan constantemente a los países desarrollados que abran sus mercados. Pero hay una “ligera” diferencia. Estos países –accionistas principales de ambas instituciones- pueden hacer, y hacen, oídos sordos a estas sugerencias. Mientras que los países empobrecidos tienen por fuerza que ceder a las “recomendaciones” liberalizadoras del FMI, si quieren acceder a financiación y condonación de deuda.

Cabe pensar de forma optimista, que las presiones sociales en el Norte y en el Sur, y lo incuestionable de los datos acabarán flexibilizando el fanatismo liberalizador del FMI. No parece que sea tan heterodoxo plantear que, al igual que lo han hecho y lo hacen los países desarrollados, es necesario retener ciertos grados de protección selectiva y estratégica en los países del Sur, acompañados de subsidios apoyados por la ayuda al desarrollo, de cara a promover un desarrollo diversificado, basado en un creciente mercado interno y competitivo en el mercado exterior... ¡pero en un terreno de juego equilibrado!

Sin embargo H. Köhler, director ejecutivo del FMI no piensa igual. Recientemente, en una reunión con ONGs afirmó que: “Para ser honesto, yo estoy discutiendo sobre esto con mi propio equipo que me indica que si bien una liberalización rápida es un skock, los países pobres deberían hacerlo de forma que se hagan competitivos y se inserten en la economía global... El principal problema del comercio es la complacencia de los países avanzados, no sólo con su protección sino especialmente con los subsidios. Yo animaría a los países pobres a ser creíbles en sus propias políticas económicas [o sea a liberalizar. Nota del Autor] y entonces a ser más duros a la hora de reclamar cambios a los países avanzados. Porque si son lentos al liberalizar, a los países ricos esto les gustará ya que alimentará su percepción de que «si ellos no se dan prisa, ¿por qué debemos correr nosotros?»”.

Liberalización de las cuentas de capital: una ortodoxia con graves consecuencias

Con similar empeño al demostrado en el ámbito comercial, el Banco Mundial y el FMI (conjuntamente con otros organismos como la OMC o la OCDE) han venido presionando en los últimos años a los países en desarrollo para que abran sus mercados de capitales a los flujos financieros internacionales. La integración financiera se supone buena per se para el crecimiento y necesaria para coordinar la participación en el comercio internacional y las inversiones. Desde este presupuesto, la liberalización de las cuentas de capital ha formado parte en los últimos años de las condiciones incluidas en los programas del FMI, entre otras cosas debido a la presión ejercida por el Departamento del Tesoro de los EE.UU, país de donde procede buena parte de los flujos circulantes.

A lo largo de los últimos años, diversos acontecimientos (principalmente la crisis del sudeste asiático, de la que hablamos un poco más adelante) han generado un cierto replanteamiento de estos procesos de liberalización. Sin embargo, no se ha cuestionado la esencia de la apertura en sí, sino que se ha debatido fundamentalmente en torno al ritmo y la secuencia del proceso, manteniéndose el resultado final incuestionado(11).

Estas presiones son doblemente problemáticas. Por un lado, porque la supuesta relación causa-efecto entre la liberalización de capitales y el crecimiento económico no está ni mucho menos demostrada. En teoría, el FMI apoya estos procesos presuponiendo que ayudan a atraer más recursos para las inversiones, que a su vez generan crecimiento. Sin embargo, en la mayoría de los casos los controles de capital no son el obstáculo más importante para las inversiones. Otros aspectos como la debilidad de las instituciones o la ausencia de unas políticas domésticas apropiadas pueden jugar un rol mucho más relevante.

El fantasma de las crisis financieras

A la ausencia de beneficios demostrados se une por otra parte la constatación de los peligros potenciales que presenta la liberalización para determinados países, fundamentalmente bajo la forma de crisis macroeconómicas, con gravísimas consecuencias para los más pobres. En este sentido, resulta clarificador el ejemplo de los países del sudeste asiático, que a comienzos de los 90 habían liberalizado sus mercados financieros y de capitales impulsados por la presión internacional antes mencionada.

En 1996, los cinco países más afectados por la crisis habían recibido una entrada de capitales de más de 100.000 millones de dólares, la mayor parte invertidos a corto plazo. Tan rápido como entraron volvieron a salir, y el balance de 1997 era negativo para estos mismos países: la salida neta de capitales fue de 12.000 millones de dólares. A la salida de capitales le siguió el pánico de los inversores. Y, como dice J. Stiglitz, “cuando todos tratan al mismo tiempo de

llevar su dinero afuera se presenta un problema económico. Un gran problema económico”(12). Problema al cual se añadió la irresponsable actuación del FMI que, sin ser el culpable de la situación generada, sí tuvo un papel importante en su profundización y en la prolongación de la recesión.

El FMI recurrió de manera inmediata al “kit de emergencia” que ya había utilizado en la crisis financiera padecida en los 80 por América Latina, donde había impuesto medidas como la austeridad fiscal y políticas monetarias más firmes. Sin embargo, la situación asiática poco o nada tenía que ver con la latinoamericana. Los gobiernos ya habían equilibrado sus presupuestos y ajustado sus políticas monetarias.

El diagnóstico efectuado fue equivocado, y con él la medicina impuesta. Además de no “curar” la enfermedad de la crisis, generó unos elevadísimos costes sociales, que incluyeron entre otros la duplicación del número de personas viviendo en la pobreza en Indonesia o del número de desempleados en Tailandia.

Propuestas para la estabilización

La liberalización de las cuentas de capital incrementa por tanto los riesgos de crisis al abrir las economías a flujos más volátiles, a los que les resulta mucho más fácil entrar y salir del país, generando una situación de volatilidad que contribuye a incrementar la incertidumbre. Precisamente para tratar de frenar este tipo de situaciones e incrementar la estabilidad financiera internacional se vienen planteando desde diversos sectores iniciativas como el establecimiento de una tasa sobre las transacciones financieras internacionales (popularmente conocida como tasa Tobin, si bien las propuestas más actuales difieren en buena medida de la idea original de James Tobin(13)).

Mucho se ha discutido sobre la finalidad esencial que debería tener una herramienta de este tipo, de la que se espera por un lado que contribuya a reducir la inestabilidad financiera y por otro que genere importantes recursos que se pongan al servicio del cumplimiento de los objetivos de desarrollo a escala internacional. Desde el punto de vista de Oxfam Internacional, el objetivo principal de esta tasa sería el incremento de la estabilidad financiera, aunque evidentemente la obtención de nuevos recursos para el desarrollo no sería un efecto desdeñable.

Dado que las medidas tomadas hasta el momento para mantener el orden financiero internacional no han evitado las crisis ni atacado la naturaleza especulativa de las operaciones financieras, una herramienta como la tasa que se plantea podría constituir un apoyo de gran importancia (aunque no exclusivo) de cara a encontrar una solución duradera a este problema. Como en otros aspectos mencionados anteriormente, el problema en la postura del Banco Mundial y el FMI ante la liberalización de las cuentas de capital radica en la confusión de fines y medios. El fin último es la erradicación de la pobreza, y la liberalización puede ser o no una herramienta útil para conseguirla. Pero entendida como fin en sí mismo puede no tener ningún efecto positivo para los más pobres o, en el peor de los casos, puede tener consecuencias devastadoras.

Otro problema recurrente en la actuación de los organismos financieros internacionales consiste en la aplicación de una plantilla única para todos los casos, negando la importancia de las condiciones nacionales específicas y el papel que las autoridades correspondientes pueden jugar en un momento dado. En este sentido, resulta fundamental que los países retengan la opción de hacer uso de los controles de capital en el marco de una política macroeconómica estructurada. El establecimiento de una serie de normas y estándares a nivel nacional debe basarse en investigaciones específicas sobre sus niveles particulares de desarrollo financiero y

económico, y no imponerse desde el exterior sobre la base de un modelo que ya no existe o simplemente no resulta exportable.

6. LOS ATAQUES POR LA DERECHA EL INFORME MELTZER Y LA POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS

Es fácil caer en el error de que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son hoy el paradigma extremo de la ideología ultraliberal. Indudablemente ha contribuido en gran medida a su expansión. Pero la presión pública en el Norte y en el Sur y la conciencia de fracaso en un buen número de sus proyectos y políticas, le han llevado a una cierta evolución, de resultados desiguales como hemos analizado en los puntos anteriores. Sin embargo este hecho se ha producido al mismo tiempo que se daba una mayor involución en Estados Unidos, acentuada en la nueva legislatura Bush a través de ese aislacionismo que, entre otras cosas, no necesita de instituciones multilaterales.

Los inicios de la “preocupación” norteamericana

En el caso particular del Banco Mundial, los ataques empezaron ya a finales del mandato de Clinton. Así, el último Secretario del Tesoro norteamericano, Larry Summers, afirmaba ante los directores de país del Banco en mayo de 2001 que: “...estoy preocupado por la tendencia del Banco a poner el énfasis en el «empoderamiento» y la participación en lugar de en la aproximación económica, lo cual está conduciendo a un énfasis menor en el elemento analítico del trabajo del Banco”.

Estas acusaciones moderadas, se han endurecido con la administración Bush. Paul H. O’Neill, Secretario del Tesoro, expresaba en el New York Times el 21 de febrero del 2001 su: “...frustración por la dificultad de cambiar el Banco Mundial, que ha fallado en su objetivo de aliviar la pobreza”.

El Informe Meltzer, paradigma de la crítica conservadora

La artillería y la base ideológica para la crítica al Banco Mundial, y de alguna manera a los bancos regionales y al FMI, la ha dado el Informe Meltzer, preparado por el académico conservador Allan H. Meltzer para el Congreso de los Estados Unidos. Un primer informe fue presentado en el 2000 y el siguiente un año después, en marzo del 2001.

El informe ataca con fuerza al Banco, usando sus propios datos para afirmar que se trata de una institución “cara, ineficiente, ineficaz, burocrática y que carece de objetivos claros”. Meltzer se adentra por la organización interna del Banco para arremeter contra su Presidente, la diversidad de planes y objetivos establecidos, la falta de impacto de los proyectos y los déficits en la evaluación.

Específicamente, el Informe critica el acercamiento del banco a las ONGs y las organizaciones sociales en general, al concluir que: “El Banco afirma respetar la autonomía local pero selecciona los proyectos en función de las opiniones de las no electas ONG’s (...) No se alcanzará el objetivo de mejorar la calidad de vida y la democracia mientras que los programas se escojan por el Banco junto con las ONG”.

Es bastante probable que este informe y sus repercusiones políticas le hayan dado a la Presidencia del Banco más quebraderos de cabeza que todas las manifestaciones frente a su sede.

Meltzer finalmente realiza una serie de propuestas de cambio, algunas razonables sobre el papel, de cara a una mejora en la gestión. Sin embargo en otras se puede atisbar el intento de limitar el papel del Banco Mundial en el futuro. Entre estas propuestas intencionadas se cuenta la salida del banco de los países de Asia y América Latina y de los países con renta mayor de 4000 dólares.

¿Préstamos o donaciones? El debate que no cesa.

Sin embargo, es probable que la propuesta más notoria y debatida ha sido la de pasar de préstamos a donaciones en buena parte de la asistencia del Banco a los países más pobres. En el camino a la Conferencia de Monterrey, Bush ganó varios enteros en popularidad solidaria al proponer el paso del 50 % de los créditos de la AIF (la ventanilla “blanda” del Banco) a donaciones.

La propuesta “vende” ya que se presenta como forma de evitar el sobreendeudamiento y permite financiar programas en países con Gobiernos en extremo corruptos, ya que se pueden ejecutar los programas directamente a través de contratistas sin contar con el Gobierno. Las donaciones parecen además la forma más razonable de dar asistencia para servicios sociales, como la educación, que no tienen un retorno comercial.

Esta propuesta venía acompañada en el informe Meltzer de otra consistente en retrasar los pagos y subvencionar el interés de los créditos concedidos a aquellos países que se comprometieran seriamente con reformas institucionales.

Bush fue sumamente duro con los críticos de estas propuestas acusándoles de insolidarios. Y es cierto que de llevarse a cabo tendría ventajas notables como ha reconocido Oxfam Internacional al sugerir, si no un 50 % sí entre un 20 y un 30 % de créditos convertidos en donaciones.

Pero la propuesta Meltzer es por sí sola perversa. El paso acelerado a donaciones y la subvención mayor de los créditos dejaría al Banco sin capital en un decenio. ¿Qué pasaría entonces?. Ya no estaría Bush en el poder, ¿estaría su sustituto más interesado que él en acudir al rescate financiero del Banco Mundial con una ingente cantidad de recursos?

El hecho es que Estados Unidos es el último donante mundial de ayuda con un miserable 0.1 % de su PIB y que cada reposición de fondos al Banco Mundial –por cuantías muy menores de las necesarias en caso de avanzar hacia las donaciones- origina un fortísimo debate en las instituciones americanas.

A pesar de haber anunciado en Monterrey un incremento de la ayuda al desarrollo americana, en ningún momento la administración Bush ha ligado esta propuesta del informe Meltzer con un incremento paralelo y equivalente de aportaciones frescas de fondos al Banco Mundial.

La posición esgrimida por Oxfam Internacional apunta a promover más donaciones en vez de créditos a los países más pobres, pero siempre acompañadas de nueva financiación para el Banco Mundial. Por que si no, en su esencia, la propuesta de Meltzer es una forma vendible de

hacer morir al Banco en diez o quince años. Que es lo que la derecha republicana dura desea desde hace tiempo.

7. CONCLUSIONES

Como decíamos al iniciar este cuaderno, el mundo para el que fueron creados el Banco Mundial y el FMI ya no existe. En cierta medida, ambas instituciones han demostrado una capacidad extraordinaria de cambio. El Banco se ha olvidado (por motivos evidentes) de la reconstrucción europea y el FMI ha hecho lo propio con su papel de apoyo a los países industrializados con problemas temporales en su balanza de pagos. Sin embargo, algunos aspectos esenciales permanecen inalterados, tales como la preeminencia del mercado sobre el resto de instituciones y del enfoque economicista sobre otro tipo de planteamientos más sociales y políticos. A pesar de los cambios en el discurso que se han producido en los últimos años, las diferencias en la práctica se están haciendo demasiado de rogar, mientras la legitimidad de ambas instituciones se ve cuestionada de manera recurrente.

Las propuestas de reforma, integradas en las discusiones en torno a la “Nueva Arquitectura Financiera Internacional” (impulsada por las recientes crisis financieras), abarcan una amplia diversidad de posiciones, que van desde la desaparición total de las Instituciones existentes a la creación de unas nuevas. A nuestro modo de ver, el proceso actual de globalización no hace menos sino precisamente más necesaria la existencia de unas reglas del juego globales que marquen hasta dónde se puede llegar y, desde luego, la existencia y buen funcionamiento de unos árbitros suficientemente preparados e independientes como para hacerlas imponer de una manera neutral.

En este sentido, se hace claramente necesaria una transformación radical de los organismos existentes, que abarque desde su composición y funcionamiento (incluyendo la inmediata revisión de la distribución de poderes e incrementando notablemente la participación de los países pobres en la toma de decisiones) hasta sus programas y actuaciones en el terreno (revisando de manera mucho más profunda las condiciones impuestas y los efectos sociales de las mismas y, sobre todo, anclando mucho más sus actuaciones en las estrategias y planteamientos surgidos de los propios países).

Se hace necesario en definitiva replantear la relación entre los fines y los medios, de cara a reconocer la preeminencia de los objetivos de desarrollo (delimitados en un primer momento a escala internacional, fundamentalmente en torno a los objetivos del milenio, pero concretados esencialmente en el ámbito nacional) sobre las medidas de todo tipo, cuya eficacia debe medirse en función de los resultados y no al revés.

Las propuestas están encima de la mesa. Los más de mil millones de pobres que habitan el planeta no pueden esperar más.

NOTAS

1. Entre ellos destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)
2. Por este motivo, a menudo se las conoce como las “Instituciones de Bretton Woods”, o se habla de manera genérica del “Sistema de Bretton Woods” para referirse al conjunto de Instituciones Financieras Multilaterales y su funcionamiento.
3. La financiación multilateral en su conjunto ha incrementado su importancia con respecto del total de recursos oficiales al mundo en desarrollo, pasando de representar el 20-25% en los años 70 al 50% en los 80. A lo largo de los 90 este porcentaje ha seguido incrementándose, debido al descenso en los niveles de Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral y al incremento en los préstamos de la banca multilateral con motivo de la crisis asiática.
4. Así, en su informe El crecimiento es bueno para los pobres los investigadores del Banco Mundial David Dollar y Aart Kray tratan de demostrar cómo el crecimiento económico beneficia por igual a todas las capas de la sociedad. Oxfam Internacional replicó este argumento en otro informe, titulado El crecimiento con equidad es bueno para los pobres, en el que se insiste en que el crecimiento económico per se no es suficiente para disminuir la pobreza.
5. Esta propuesta ha alcanzado en los últimos meses unos niveles de credibilidad esperanzadores, en la medida en que el propio FMI ha empezado a posicionarse al respecto. El “Consenso de Monterrey”, aprobado con motivo de la Conferencia de Financiación del Desarrollo (Monterrey, México, marzo de 2002) también ha dado la bienvenida a esta propuesta.
6. World Bank. Knowledge for All. <http://www.worldbank.org/knowledgebank/vision.html>
7. Este proceso se explica con detalle en el libro Altruismo, Mercado y Poder, de José Antonio Sanahuja, Col. Libros de Encuentro, n.10, Intermón Oxfam 2001; pp. 140-143. Recomendamos la lectura de este libro, que constituye la referencia principal sobre la que está basado este Cuaderno.
8. Los más notables implican a dos de los personajes citados en el apartado anterior: por un lado J. Stiglitz, que tuvo agrios enfrentamientos con el FMI cuando era Economista Jefe del Banco, alrededor sobre todo de la crisis asiática y de las políticas del FMI en Rusia, y por otro las presiones ejercidas sobre el equipo del Informe de Desarrollo Mundial liderado por R. Kanbur que motivaron la salida de éste del Banco en 2000.
9. “Cuando el FMI decide ayudar a un país, despacha una “misión” de economistas. Estos economistas frecuentemente carecen de experiencia suficiente sobre el país. Con seguridad tienen un conocimiento mayor sobre los hoteles de 5 estrellas que de las aldeas que puntean su campo de trabajo. Ellos trabajan duro, sumergiéndose en la profundidad de los números durante la noche. Pero su tarea es imposible. En un período de días o, a lo sumo, semanas, ellos tienen que desarrollar un programa coherente y sensible a las necesidades del país. No es preciso decir, que hacer crujir a unos pocos números, rara vez provee los conocimientos adecuados para establecer la estrategia de desarrollo de una nación entera. Aún peor, el crujir los números no siempre es tan bueno. Los modelos matemáticos que el FMI usa, frecuentemente son defectuosos o carentes de actualidad. Los críticos acusan a la institución de aproximarse al conocimiento de la economía usando moldes para hacer galletitas, y tienen razón. Se ha sabido que equipos visitantes de un país han hecho borradores de los informes

antes de llegar a él.” ¿Por qué protestan miles de personas en Washington?. J. Stiglitz. Abril 2000.

10. Kanbur defendía en este Informe una estrategia de lucha contra la pobreza basada en tres grandes ejes relacionados: oportunidad –acceso a recursos, crédito, inversiones productivas-, “empoderamiento” –fomento de la participación, creación de instituciones fuertes, eliminación de la discriminación- y seguridad –reducción de la vulnerabilidad, prevención de crisis de todo tipo-. El Informe no cuestionaba el crecimiento pero apuntaba a una concepción de la pobreza más amplia, que no se podía enfrentar desde el estrecho marco de las políticas ortodoxas neoliberales.

11. Así se ha puesto de manifiesto en el proceso de la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, en el que en ningún momento se plantea la conveniencia de liberalizar los mercados de capitales, y únicamente se reconoce la necesidad de hacerlo “en un proceso bien ordenado consistente con los objetivos de desarrollo”.

12. Qué aprendí de la crisis económica mundial. J. Stiglitz.

13. En particular, la versión más aceptada actualmente es la propuesta por Spahn en 1996, que incluye un sistema de “doble tasación”, con un tipo mínimo general (de uno o dos puntos básicos, es decir 0.01% o 0.02%) para todas las transacciones (el impuesto básico) que se incrementaría sólo durante periodos de alto riesgo y turbulencias en los tipos de cambio. El tipo básico no generaría grandes evasiones de capital, pero en casos de “excesiva” volatilidad podría llegar a tasas realmente prohibitivas.

CUESTIONES PARA LA REFLEXIÓN Y EL DIÁLOGO

1. Trata de situar dónde reside el debate actual entre los defensores del FMI/BM y sus detractores (por la izquierda y por la extrema derecha).
2. ¿Cuáles son los objetivos que el BM y el FMI persiguen con sus préstamos para ayudar al desarrollo? ¿Son esos objetivos la mejor o la única manera de promover el desarrollo? ¿Cuáles te parecen que serían medios de desarrollo más adecuados?
3. ¿Qué entiendes por “ajuste estructural”? ¿Qué son los PRSP? ¿Cuál es su importancia? ¿Cuáles son sus defectos principales?
4. ¿Qué es el “Consenso de Washington”? (puedes encontrar una valoración detallada de este “consenso” en el “papel” publicado en nuestra web: www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm)
5. Valora el comentario de H. Köler, director ejecutivo del FMI, citado en la p.22.
6. ¿A qué problema intenta hacer frente la propuesta conocida como “tasa Tobin”? (Sobre la tasa Tobin puede verse también el capítulo correspondiente del CuadernoCJ n.110, “Nuevas militancias”).
7. ¿Qué cambios se insinúan tras la subida de J. Wolfensohn a la dirección del BM? ¿Por qué no pueden darse más? ¿Te parecen razonables las propuestas del último capítulo? ¿Añadirías o quitarías algo?