

## **Capítulo 11**

### **Los programas de ajuste estructural definidos por el FMI y el Banco Mundial**

ES INTERESANTE subrayar que el mismo vocablo aparece indistintamente en las recomendaciones de política económica que se refieren a los países industrializados, al Tercer Mundo o a los países del ex-campo llamado socialista. La ola neoliberal da nacimiento a un conjunto coherente y homogéneo de recetas, siendo poco más o menos las mismas en el Norte y en el Sur. La "flexibilidad" se transformó en la palabra de moda. En el Norte se trata de hacer saltar algunos cerrojos institucionales y de disminuir conquistas sociales que habían acompañado y sostenido el éxito de la posguerra, ya que éstas estaban pesando en las condiciones de rentabilidad en tanto obstáculos a la acumulación capitalista.

En el Sur, es la intervención del Estado bajo todas sus formas lo que es el blanco de las "cartas de intención" negociadas por el FMI con los países endeudados que reclaman un arreglo de sus deudas (Coutrot y Husson, 1993).

Si las relaciones del FMI con los países de la Periferia son antiguas, es en los años ochenta, tras la emergencia de la crisis de la deuda, cuando aquél les consagra una parte importante de sus actividades y gana en poderío. En cuanto al Banco Mundial, como se ha visto, su intervención crece en la Periferia desde fines de los sesenta.

A partir de principios de los años ochenta, el Banco Mundial y el FMI forman una dupla para administrar la crisis de la deuda y poner en marcha las políticas de ajuste. En el mismo momento se transforman en los grandes recaudadores de las deudas.

Una paradoja: aunque los objetivos de retorno al crecimiento no se alcanzan nunca de forma duradera, y aunque la inestabilidad financiera se desarrolla parcialmente como consecuencia de las políticas del FMI y del Banco Mundial, estas dos instituciones se refuerzan. A partir de la crisis mexicana de 1994 hay que señalar sin embargo que el FMI tomó preponderancia respecto al Banco Mundial en la definición de las políticas a seguir.

La preeminencia del FMI se confirma también en la crisis asiática de 1997/1998. El papel del Banco Mundial se mantiene en primera línea en lo que concierne a los países más pobres, a las relaciones con las ONGs (para "recuperarlas") y a los programas dirigidos a los más pobres.

En lo que se refiere a la palabra "ajuste", para los países del Sur la cuestión es saber a qué es necesario ajustarse. Si se admite que la economía mundial no es unitaria sino que está jerarquizada y que los países en desarrollo no pueden imitar simplemente las políticas seguidas antaño por los países industrializados, la respuesta es clara: el ajuste estructural no ofrece realmente perspectiva de desarrollo.

#### **Los objetivos anunciados de los préstamos de ajuste**

"La ideología simplista del libre mercado tendió un velo. Lo que verdaderamente pasó detrás, es la puesta en práctica de un nuevo mandato. El cambio de mandato y de objetivo, aunque fue discreto, no tuvo nada de complicado. El FMI dejó de servir los intereses de la economía mundial para servir a los de las finanzas mundiales. La liberalización de los mercados financieros quizás no contribuyó a la estabilidad económica mundial, sino que abrió inmensos mercados nuevos a Wall Street. (...) Si uno examina el FMI como si su objetivo hubiera sido el de servir los intereses de la comunidad financiera, uno encuentra un sentido a sus actos que, sin esto, aparecerían contradictorios e intelectualmente incoherentes"

Joseph Stiglitz, El malestar en la globalización, 2002.

Los objetivos anunciados de los préstamos de ajuste encuentran su quintaesencia en el Artículo 1 de la Carta del FMI donde se puede leer que "se favorecerá el crecimiento equilibrado del comercio internacional". En este sentido, los países que importan siempre más de lo que exportan tienen necesidad de ser sostenidos financieramente para no ser excluidos de los intercambios internacionales. Sin préstamos, no hay compras. Según la explicación dada por el FMI, no solamente sus intervenciones permiten a estos países continuar participando del intercambio internacional, sino que por medio de los programas de ajuste se les permite acrecentar esta participación (Lenain, 1993; Christin, 1995; Norel y Saint-Alary, 1988).

Los estatutos del FMI estipulan todavía que debe "adoptar políticas que ayuden a sus miembros a resolver sus problemas de balanza de pagos y que tomará las medidas apropiadas para el uso temporal que será hecho de sus recursos". En virtud de ello, el FMI interviene directamente en la determinación de las políticas económicas de los países prestatarios.

En relación a la deuda, un programa de ajuste es la mejor garantía existente de que un país podrá seguir pagando. En efecto, la gran prioridad de estos programas son las recetas exportadoras (ingresos de exportación). Ahora bien, una fuerte proporción de estas recetas retoma rápidamente el camino hacia el FMI y el BM, primeros acreedores a recuperar las sumas prestadas, y a continuación los bancos privados (reunidos en el Club de Londres), o los estados agrupados en el Club de París. Los unos y los otros sacan una ventaja evidente de la colaboración con el FMI y el Banco Mundial.

### **Deuda y ajuste estructural**

Porque los países están endeudados, el FMI y el Banco Mundial pueden obligarlos (es una suerte de chantaje económico) a reorientar de manera "apropiada" su política macroeconómica conforme a los intereses de los acreedores internacionales.

El objetivo consiste en imponer una relación de legitimación del servicio de la deuda manteniendo a las naciones deudoras en una sujeción que les impide embarcarse en una política económica nacional independiente (Chossudovsky, 1994).

El programa de ajuste estructural ha sido aplicado a gran escala. Aunque las circunstancias que reinan en los países que deben "ajustarse" son notablemente diferentes, la misma receta económica es aplicada a escala planetaria. La adopción de las prescripciones del Fondo, según el acuerdo de estabilización económica, implica no solamente la obtención de préstamos junto a instituciones multilaterales, sino que da luz verde a los Clubes de París y Londres, a los inversores extranjeros, a las instituciones bancarias comerciales y a los proveedores de dinero bilaterales (Lenain, 1993).

Es evidente que el país que rechaza aceptar las medidas de política correctiva del Fondo se encuentra confrontado con serias dificultades para remodelar su deuda y/o para obtener nuevos préstamos al desarrollo y para tener acceso a la asistencia internacional.

El FMI tiene también poder para desestabilizar seriamente la economía nacional bloqueando el crédito a corto plazo que debe sostener el comercio de bienes de uso corriente. El FMI y el Banco Mundial han sido solicitados crecientemente por los poseedores de capitales del Norte para recuperar las "malas deudas" debidas a los bancos comerciales.

El ingreso de dinero fresco bajo la forma de préstamos a corto plazo tenía por meta forzar a los países en vías de desarrollo a reembolsar sus deudas a los bancos comerciales y a los estados: dinero fresco para pagar deudas viejas (Chossudovsky, 1994).

La refinanciación de deudas antiguas por las instituciones financieras internacionales fue un medio para obligar a los países del Tercer Mundo a pagar sus deudas y también los retrasos de sus deudas. Por ejemplo, tras los levantamientos reprimidos con sangre en 1989, cuando tuvo lugar la conversión de las "malas deudas" de Venezuela junto a los bancos de New York en acciones de garantías para las instituciones financieras internacionales, no hubo un solo

dólar del conjunto de medidas de socorro del FMI y del Banco Mundial que haya realmente entrado en Venezuela.

Más recientemente, los préstamos masivos concedidos a Corea, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Brasil (1999 y 2002/2003), Argentina y Turquía (2000) por el FMI, el Banco Mundial y otros prestamistas, se dirigían a reembolsar la deuda a corto plazo que debían esos países (y sobre todo sus empresas privadas) a los zinzins del Norte y de la región.

### **La reforma macroeconómica: el Programa de Ajuste Estructural**

Los préstamos de las instituciones financieras internacionales (incluyendo a los bancos regionales de desarrollo ligados al Banco Mundial) son acordados bajo la forma de apoyo a la balanza de pagos, es decir que consisten en capitales prestados a corto plazo para financiar las importaciones o para reembolsar las deudas. Estos préstamos son invariablemente acompañados de condiciones que imponen una cierta política a seguir. En otras palabras, tienen un carácter político y son acordados por las instituciones a condición de que el gobierno nacional adopte un programa de estabilización económica y de reformas de estructura económica de acuerdo con las exigencias del prestador.

Los acuerdos contenidos en estos préstamos de carácter político implican explícitamente la desmovilización de los recursos internos; estos no van jamás ligados a programas de inversiones como es el caso de los préstamos convencionales<sup>1</sup>.

Invariablemente se exigen reformas sustanciales antes de que el préstamo de ajuste estructural sea negociado. El gobierno debe proveer al FMI de pruebas de que está "seriamente ocupado en poner en marcha una reforma económica" antes de que las negociaciones del préstamo tengan lugar realmente. Este proceso encuentra frecuentemente su marco en lo que se llama "el programa secreto del FMI", donde se imponen las líneas políticas centrales y se dan los consejos técnicos a los gobiernos sin que ellos tengan antes el menor apoyo formal para la intermediación de un préstamo. Se considera que el gobierno debe adoptar de manera satisfactoria el "programa secreto" del FMI antes de entablar la negociación formal sobre el préstamo (Chossudovsky, 1994, 1997).

Una vez que está acordado el préstamo, las realizaciones políticas están estrechamente controladas todos los trimestres por las instituciones de Washington.

Los desembolsos son hechos en varias cuotas y pueden interrumpirse si las reformas no "marchan sobre rieles".

### **Reparto de tareas entre los dos organismos hermanos**

Es bueno señalar que existe un estrecho vínculo entre el FMI y el Banco Mundial a propósito de la puesta en marcha del programa de ajuste estructural.

En numerosos países endeudados, el gobierno hace un esquema de sus prioridades en lo que se llama "carta de intención" (letter of intent). El contenido de este documento está oficialmente determinado por el gobierno del país prestatario, pero en los hechos siempre es escrito bajo la supervisión de las instituciones de Bretton Woods.

Existe entonces un reparto claro de tareas entre los dos organismos hermanos. El FMI se ocupa de las negociaciones claves de política estructural tomando en cuenta las tasas cambiarias y el déficit presupuestario. El Banco Mundial, por su parte, está implicado en el proceso de reforma estructural por su oficina de representantes en cada país y por sus numerosas misiones técnicas. Además, el Banco Mundial está también presente en la mayoría de los ministerios importantes que establecen el marco específico de ajuste estructural. Las reformas en materia de salud, educación, industria, agricultura, transporte, medio ambiente... están todas bajo el control del Banco Mundial.

Las instituciones de Bretton Woods utilizan diferentes facilidades de préstamos a condición de que sea puesta en práctica cierta política.

#### Notas

1 En lo que hace a esta parte del texto así como a la descripción de las dos fases del ajuste que se consignan en el capítulo IV, me inspiré en el trabajo de Michel Chossudovsky que se encuentra en las dos publicaciones siguientes: *La pauvreté des nations*, CADTM, 1994 y *The globalisation of poverty*, 1997. Yo agregué elementos de análisis de los que Michel Chossudovsky no es responsable.