

Capítulo 12

Las dos fases del ajuste estructural

"La guerra tecnológica moderna está concebida para suprimir todo contacto físico: las bombas se tiran de 15.000 metros de altura para que el piloto no 'resienta' lo que él hace. La gestión moderna de la economía, es lo mismo. Desde lo alto de un hotel de lujo, se imponen sin gracia políticas que uno pensaría dos veces si conociera a los seres humanos a los cuales se les destruirá la vida"

Joseph Stiglitz, El malestar en la globalización, 2002.

EL AJUSTE estructural es considerado frecuentemente como subdividido en dos fases distintas. La estabilización macroeconómica "a corto plazo", comprendiendo la devaluación, la liberalización de los precios y la austeridad fiscal, es seguida por la puesta en marcha de un cierto número de reformas estructurales más fundamentales y designadas como "necesarias". A menudo, sin embargo, estas reformas estructurales son ejecutadas paralelamente al proceso de "estabilización económica".

Primera fase: la estabilización económica a corto plazo

Devaluación

La devaluación y la unificación de la tasa de cambio (incluyendo la eliminación de los controles de cambio y los tipos de cambio múltiples) constituyen un instrumento esencial de la política central. La devaluación, es preciso remarcarlo, es explícitamente puesta en marcha por las instituciones de Bretton Woods. El FMI juega un rol político clave en las decisiones de devaluación.

El tipo de cambio regula los precios reales pagados a los productores directos lo mismo que el valor real de los salarios. Estos últimos son comprimidos como consecuencia de un aumento de precios del mercado interno y de la desindexación de los salarios impuesta por el FMI.

En algunos casos la devaluación ha sido la base de una reactivación a corto plazo del conjunto de la agricultura comercial dirigida hacia el mercado de exportaciones. Pero con frecuencia los beneficios van solamente a las grandes plantaciones comerciales y a los exportadores agroindustriales.

Estas devaluaciones son a menudo llamadas en África francófona "devaluaciones tam tam", porque los poseedores de capitales locales y las clases acomodadas en general tienen tiempo para prepararse comprando divisas fuertes antes de la devaluación. Cuando se produjo la devaluación del 50% del franco CFA aplicada en enero de 1994 en 13 estados africanos, los poseedores de capitales que habían cambiado a tiempo sus CFA en divisas fuertes vieron duplicar su capital de un solo golpe.

Para un país, las ganancias a corto plazo de la devaluación son indefectiblemente relativizadas cuando las otras naciones del Tercer Mundo, en competencia, se ven a su vez forzadas a devaluar. La devaluación de la moneda es frecuentemente exigida como condición previa a la negociación de un préstamo de ajuste estructural.

Austeridad presupuestaria

El FMI impone líneas directrices precisas y toma en consideración el déficit presupuestario así como la composición de los gastos gubernamentales. Estas líneas directrices afectan a la vez los gastos operativos y los gastos de desarrollo. Las instituciones de Bretton Woods imponen

despidos de empleados del sector público y cortes drásticos en los programas del sector social. Estas medidas de austeridad afectan a todas las categorías del gasto público.

En el inicio de la crisis de la deuda, las instituciones financieras internacionales limitaban su intervención a esto: fijaban un objetivo para el déficit presupuestario buscando rescatar ingresos del Estado para el pago del servicio de la deuda. Desde fines de los ochenta, el Banco Mundial dirige estrechamente la estructura de los gastos públicos por medio de lo que se llama "revisión de los gastos públicos" (Public Expenditure Review). En este contexto, la composición de los gastos de cada ministerio está bajo la supervisión de las instituciones de Bretton Woods. El Banco Mundial recomienda una "transferencia efectiva de costos" de categorías de gastos regulares hacia gastos que "busquen un objetivo". Según el Banco Mundial, la "supervisión de los gastos públicos" tiene como meta "promover la disminución de la pobreza mediante costos efectivos y eficaces".

La estructura de gastos "en función de un objetivo" se aplica también a las inversiones. El Programa de Inversión Pública (Public Investment Programme), también bajo supervisión del Banco Mundial, exige de los gobiernos que reduzcan de manera drástica el número de sus proyectos de inversiones. Se utiliza el concepto de "inversiones para contribuir a un objetivo impuesto" y se reduce al mínimo la constitución del capital para la necesaria infraestructura económica y social.

En lo que hace a los sectores sociales, las instituciones financieras internacionales insisten en el principio de recuperación de costos a través de los usuarios (los pacientes que recurren a los servicios de salud, los padres de los niños que se educan) y en la retirada gradual del Estado de los servicios básicos, la salud y la educación. El concepto de "préstamo acordado a condición de contribuir a un objetivo impuesto" en los sectores sociales es aplicado a lo que se llama "grupos vulnerables".

Las medidas de austeridad en los sectores sociales requieren un desvío de los programas regulares hacia programas sometidos a la prosecución de objetivos impuestos, y esto es en buena medida responsable de la degradación de los servicios como escuelas, clínicas y hospitales. Al mismo tiempo, estas medidas proveen una apariencia de legitimidad a las instituciones basadas en Washington.

El déficit presupuestario: un blanco móvil

El FMI aplica el concepto de blanco móvil al déficit presupuestario. Al comienzo se fija una meta del 5% del PNB. Cuando el gobierno alcanza este objetivo, en negociaciones ulteriores o cuando se negocia el acuerdo del préstamo, el FMI baja el objetivo al 3,5% con el pretexto de que el plan de gastos del gobierno es inflacionista. Una vez que el objetivo del 3,5% es alcanzado, el FMI exige la reducción del déficit presupuestario al 1,5%. El móvil esencial de este ejercicio es evidente: liberar ingresos del Estado que puedan pagar el servicio de la deuda externa (Chossudovsky, 1997: 60).

Liberalización de precios

Esta medida consiste en la eliminación de los subsidios y/o de los controles sobre los precios. El impacto sobre el nivel de los salarios reales (ya sea en el sector formal o informal) es inmediato. La desregulación de los precios de cereales en el mercado interno y la liberalización de las importaciones de reservas alimenticias son también elementos esenciales de este programa. Los productos agrícolas europeos o norteamericanos que se benefician de subvenciones (Política Agrícola Común, PAC, en el caso de la UE) invaden los mercados locales. Esto reduce los ingresos de los productores locales o los lleva simplemente a la quiebra. No es raro ver entonces sobreproducciones del Norte revendidas en el Sur en un marco de un verdadero dumping.

El programa de liberalización hace sentir sus efectos sobre los precios de lo que entra en el país y sobre los precios de las materias primas. Combinadas con la devaluación, las medidas tomadas conducen a alzas sustanciales de los precios domésticos de los elementos vitales (fertilizantes, herbicidas, granos, equipamientos, etc.) y tienden a tener un impacto económico inmediato en la estructura de costos en la mayoría de los rubros de la actividad económica.

Fijación de precios de los productos petroleros y de los servicios públicos

El precio del combustible es regulado por el Estado bajo la supervisión del Banco Mundial.

El alza de precios de los carburantes y de los servicios públicos (a menudo del orden de varios centenares de %) tiene por resultado la desestabilización de los productores nacionales.

El alto precio interno de la gasolina con frecuencia es más elevado que los precios del mercado mundial y repercute en la estructura de costos de la industria doméstica y la agricultura. Los costos de producción son así inflados más allá de los precios nacionales, lo que lleva a gran número de sociedades a la quiebra.

En varios países en vías de desarrollo el precio elevado de la gasolina contribuye a obstaculizar el transporte de bienes al interior del país. El costo elevado de los transportes impuesto por las instituciones financieras internacionales es uno de los factores clave que impide a los pequeños productores locales vender sus productos en el mercado de la ciudad donde la competencia es directa en relación a los productos agrícolas importados de Europa y de América del Norte.

Además, el Banco Mundial está lanzando una ofensiva para que toda suerte de servicios prestados por el Estado paguen lo que deben y/o sean transferidos al sector privado. No se trata solamente de la salud o la educación (ver más adelante), sino también de las comunicaciones: carreteras, electricidad, agua. "El hecho de que incluso los pobres estén dispuestos a pagar por la mayor parte de los servicios de infraestructura, hace más posible la institución de un servicio de pago. La intervención del sector privado en el ámbito de la gestión, la financiación o la propiedad será, en la mayoría de los casos, necesaria para dar un giro comercial a la explotación de infraestructura" (las negritas son nuestras, N. del R.) (Banco Mundial, 1994: 3).

Desindexación de los salarios

El FMI impone la disminución de los salarios reales desindexando los salarios y liberalizando el mercado de trabajo. Esto exige que en los convenios colectivos sean eliminadas las cláusulas de ajuste según la variación del costo de vida, así como también se exige poner fin a la definición legal de los salarios mínimos. Es preciso remarcar que, en tanto en los países atrasados los salarios representan de 1/10 a 1/20 de los salarios pagados en los países capitalistas avanzados, el programa de ajuste estructural hace subir los precios de bienes domésticos corrientes, que alcanzan así los precios existentes en las economías de los países capitalistas desarrollados y en algunos casos los sobrepasan.

Segunda fase: el ajuste estructural propiamente dicho

La puesta en marcha de la llamada "estabilización macroeconómica", condición para obtener financiación del FMI y la renegociación de la deuda externa a través de los Clubes de París y de Londres, es indefectiblemente seguida por la aplicación de las reformas estructurales "necesarias".

El FMI y el Banco Mundial se reparten las tareas. Estas reformas económicas "necesarias" son "promovidas" por los préstamos de ajuste estructural (structural adjustment loans) del BM y por los préstamos de ajuste sectorial (sectoral adjustment loans). El conjunto de las medidas de reforma estructural se presentan a grosso modo como sigue:

Liberalización del comercio

"Estoy convencido que hay que seguir una estrategia agresiva de apertura de los mercados en todas las regiones del mundo"
Bill Clinton, presidente de los Estados Unidos,
discurso en la OMC, 18 de mayo de 1998.

"La mayor parte de los países industriales avanzados –entre los cuales se encuentran Estados Unidos y Japón– edificaron su economía protegiendo juiciosa y selectivamente algunas de sus ramas, hasta el momento en que éstas se hicieron lo suficientemente fuertes como para hacer frente a la competencia extranjera. (...) Obligar a que un país en desarrollo se abra a los productos importados que van a rivalizar con algunas de sus industrias, peligrosamente vulnerables a la competencia de sus homólogos extranjeros mucho más potentes, puede tener desastrosas consecuencias sociales y políticas. Como los campesinos pobres de los países en desarrollo no pueden evidentemente resistir a los productos masivamente subvencionados provenientes de Europa y de los Estados Unidos, se destruyen sistemáticamente empleos antes que los sectores industriales y agrarios nacionales hayan podido comprometerse en una dinámica de crecimiento fuerte y en la creación de nuevos empleos. Peor aún: exigiendo que los países en desarrollo sigan políticas monetarias restrictivas, el FMI impone tasas de interés que habrían prohibido toda creación de empleo incluso en un contexto favorable. Y, como el comercio fue liberalizado antes de la puesta en práctica de redes de seguridad social, aquellos que perdieron su empleo fueron precipitados a la indigencia. Por consiguiente, muy a menudo, la liberalización no aportó al crecimiento prometido sino que aumentó la miseria."
Joseph Stiglitz, El malestar en la globalización, 2002.

La eliminación de las barreras tarifarias proteccionistas es concebida como la vía para hacer la economía nacional más "competitiva". En realidad, la liberalización del comercio ayuda al hundimiento de la producción industrial destinada al mercado interno y a la desarticulación de capital realmente productivo por efecto del despojo.

Liberalización del sistema bancario

"Los capitales especulativos, cuyos flujos y reflujos siguen tan a menudo la liberalización de los mercados financieros, a su paso instalan el caos. Los pequeños países en desarrollo son como pequeños barcos. Con la liberalización rápida de los mercados de capitales efectuada como lo exigía el FMI, se los lanzó al mar en tiempos difíciles antes que estos hayan podido tapar los agujeros en el casco, hayan enseñado el oficio al capitán y hayan embarcado los chalecos salvavidas. Incluso en el mejor de los casos, había una fuerte probabilidad de naufragio en caso de que fueran golpeados de lleno por una gran ola"
Joseph Stiglitz, El malestar en la globalización, 2002.

Esta medida consiste en imponer la privatización de los bancos públicos de desarrollo y desregular el sistema bancario comercial. El banco central pierde el control de la política monetaria: las tasas de interés son determinadas en el mercado libre por los bancos comerciales. Vale la pena recordar que según los acuerdos firmados en 1993 los bancos

comerciales extranjeros están autorizados a entrar libremente en los sectores bancarios nacionales. La tendencia es a la desestabilización de las instituciones bancarias nacionales, sean del Estado o privadas.

El FMI impone también importantes aumentos de las tasas de interés, reales o nominales. La subida de las tasas de interés repercute sobre los precios internos. Esta política conduce al hundimiento del crédito, tanto para la agricultura como para la industria del país. Los empresarios locales son desincentivados por las altas tasas de interés, y las capas populares, incluso las capas medias, ven disminuir –y mucho– su acceso al crédito, lo que tiene un efecto depresivo sobre el consumo. El crédito a corto plazo se mantiene para el comercio exterior, pero el sector bancario nacional tiende a separarse de la economía real. La política de altos intereses practicada en países como Brasil y México moviliza el capital rentístico como otro efecto de despojo.

La financiación de diversas actividades no productivas incluye a aquellas relacionadas con el comercio ilegal y provoca una afluencia de dinero sucio. El blanqueamiento de este dinero es incentivado y facilitado de hecho por estas reformas (desregulación, abandono del control de cambios).

Privatización de las empresas públicas

La privatización de las empresas del Estado va siempre ligada a la renegociación de la deuda externa del país. Aquellas que dan beneficios son retomadas por el capital extranjero o por consorcios, y el fruto de estas ventas es orientado hacia el Club de Londres y de París. Los acreedores internacionales y las multinacionales obtienen así el control sobre las empresas del Estado y no hacen prácticamente ninguna inversión real (ver más adelante el capítulo sobre Argentina). Cuando un gran número de países vende al mismo tiempo sus empresas públicas, su precio se desploma.

Como consecuencia del programa de privatización y de la reforma del sistema bancario, el FMI exige dejar el campo libre a los movimientos de capitales. Se atienden así dos objetivos. Las sociedades extranjeras pueden repatriar sus ganancias en divisas hacia el Norte. Y se incentiva, mediante la impunidad, la "repatriación" hacia el Sur de los capitales depositados en cuentas secretas, incluidas grandes cantidades de dinero sucio; orientados hacia el mercado interbancario, luego son convertidos en dinero local para la compra de bienes estatales y de terrenos públicos que las instituciones de Bretton Woods destinan a la venta en el marco de la privatización.

Reforma del sistema impositivo

Los cambios buscan minar la producción interna tanto por parte de la demanda como de la oferta. La introducción de un Impuesto al Valor Agregado (IVA) que pesa de manera considerable sobre los ingresos más débiles y los cambios en la estructura de los impuestos directos significa un pesado fardo para los grupos de ingresos medios. El empadronamiento de los pequeños productores, de los trabajadores/vendedores informales, forma parte de la política del Banco Mundial para aumentar los impuestos.

Uno de los autores favorables a la política fiscal pregonada por el FMI la presenta de la manera siguiente: "El FMI incentiva a los países en desarrollo a emprender reformas fiscales con el fin de permitir una mejor distribución de sus recursos económicos. Demanda así la eliminación de criterios muy progresivos sobre el impuesto a los ingresos, ya que estos engendran distorsiones costosas en la distribución de los recursos, incita al fraude fiscal y entraña cargas administrativas elevadas para su cobro. Las reformas fiscales recomendadas por el FMI incluyen igualmente el reordenamiento del arancel sobre el comercio externo" (Lenain, 1993: 55). Patrick Lenain ha sido funcionario del FMI, y sus argumentos nos eximen de comentarios.

Privatización de la tierra

Esta política consiste en emitir títulos de propiedad de la tierra al mismo tiempo que se encarece el acceso a estas propiedades. Con esta medida se incentiva la concentración de las tierras en manos de algunos, los más ricos, mientras que los pequeños productores tienden a renunciar a la tierra o a hipotecarla, transformándose finalmente en aparceros, en obreros agrícolas estacionarios, o terminando por partir a la ciudad. Es una ofensa grave al derecho consuetudinario a la tierra (en África o en India, por ejemplo) o a las conquistas que resultaron de las transformaciones revolucionarias auténticas (en el caso de México en los años noventa se trata de la reforma del Art. 27 de la Constitución sobre el ejido. Ver el capítulo sobre México).

La privatización de las tierras sirve así al pago de la deuda. En efecto, las ventas públicas de tierras generan ingresos para el Estado que son orientadas hacia los acreedores internacionales. Estas operaciones sirven así al blanqueo de capitales sucios sin que estos sean puestos en cuestión.

Mercado de trabajo

El FMI y el Banco Mundial recomiendan flexibilizar las reglamentaciones del mercado de trabajo. Estas instituciones explican que las rigideces institucionales limitan la movilidad y la reafectación de la mano de obra, y por consiguiente son consideradas como fuentes de desocupación (Lenain, 1993: 58; Decornoy, 1995; Valier, 1996). El Banco Mundial consagró en 1995 todo su Informe sobre el Desarrollo en el Mundo a la cuestión del trabajo bajo el título "El mundo del trabajo en una economía sin fronteras" (Banco Mundial, 1995).

Este informe no contiene propuestas matizadas, sino todo lo contrario: "La búsqueda de una mayor movilidad de los trabajadores conducirá frecuentemente a aplicar medidas que permitirán al proceso de destrucción de empleos —el cual implica despidos en el sector público— seguir su curso." (¡sic!) (BM, 1995: 8).

Para el Banco Mundial no se trata de poner en marcha o de mantener la indemnización por desocupación durante un período prolongado. Esta última es considerada como una fuente de desocupación. El Banco Mundial da la siguiente definición de una "política de mercado de trabajo voluntarista": "Política que busca ayudar a los despedidos a reencontrar trabajo o a mejorar las perspectivas futuras de los que trabajan; incluye ayuda a la búsqueda de trabajo, formación e iniciativas de creación de empleos"; por el contrario, "una política pasiva busca sostener el nivel de vida de aquellos que no trabajan mediante ayudas monetarias o de otro tipo" (Banco Mundial, 1995: VIII).

Respecto a los salarios, el Banco Mundial se pronuncia sin equívocos por la supresión del salario mínimo en los países del Tercer Mundo. Parte del postulado siguiente: allí donde el salario mínimo existe es "muy elevado con relación a los ingresos del país y a los otros salarios, de suerte que el más ligero aumento reduciría el empleo" (Banco Mundial, 1995: 88). La conclusión sin apelación es: "La institución del salario mínimo puede tener su utilidad en los países industrializados, pero es difícil de justificar en países de ingresos bajos o intermedios" (Banco Mundial, 1995: 93).

Sindicatos

Según el Banco Mundial, los sindicatos acentúan los "privilegios" de los trabajadores del sector formal y en consecuencia "hacen el juego del reparto de ingresos" en detrimento de la "multitud de los que forman la población activa del sector informal y del sector rural" (Banco Mundial, 1995: 95). El Banco Mundial agrega que "los sindicatos a veces ponen todo su poder político para oponerse al ajuste estructural" (Banco Mundial, 1995: 96). No obstante concede que los

sindicatos son tolerables: "No es necesario dejar de reconocer los derechos de los trabajadores para procurar un crecimiento de sus ingresos" (Banco Mundial, 1995: 101).

Sistema de pensión

El Banco Mundial se ha empeñado en estos últimos años en la reforma de los sistemas de pensión y defiende activamente el sistema de ahorro de pensión mediante capitalización, de manera que esto sirva al desarrollo de los fondos de pensión privados. Estos, alentados por el Banco Mundial y el gran capital, se desarrollaron considerablemente en Brasil, Chile y México. En Brasil algunos ya conocieron problemas: sus gestores se vieron implicados en asuntos de corrupción.

Pobreza y redes de seguridad social

Las instituciones de Bretton Woods han abandonado la idea de erradicar o de reducir la pobreza de manera general. Se trata ahora de "administrar la pobreza" para que sea "sustentable". Al mismo tiempo que se efectúan cortes en los presupuestos sociales, se definen programas focalizados hacia los más pobres. Este sistema pretende ser más eficaz, pero estos programas focalizados están combinados con la "recuperación de costos" y la "privatización" de la salud y la educación (los medicamentos, las consultas médicas y la inscripción escolar ahora deben pagarse).

El Estado se retira, y numerosos programas que tiempo atrás se encontraban bajo jurisdicción de ministerios en adelante son administrados por organizaciones civiles, y particularmente por ONGs que han tomado gradualmente por su cuenta las funciones de los gobiernos locales. Puesto que los fondos están congelados como resultado de la aplicación de las políticas de ajuste estructural, la producción a pequeña escala de proyectos artesanales, la subcontratación para firmas exportadoras, la formación en las comunidades de base, los programas de trabajo, etc., se realizan bajo la cobertura de una Red de Seguridad Social. De esta manera se asegura la supervivencia frágil de la población en el ámbito local, conteniendo al mismo tiempo el riesgo de un levantamiento social.

Good governance (Gobernabilidad)

Aunque el Banco Mundial se defienda y lo niegue, la concesión de préstamos a partir de los noventa ha tenido explícitamente condicionantes políticos: entre ellos la "gobernabilidad".

Aunque la aplicación de los PAE exige indefectiblemente el refuerzo de un aparato de Estado autoritario, se exige como corolario del mercado "libre" una fachada de "democratización".

A partir de comienzos de los noventa, después de que la aplicación de los PAE provocara revueltas populares en varios países, la gobernabilidad se transformó en un tema que se aborda sistemáticamente en el Banco Mundial. En efecto, las autoridades del país que aplica el PAE pierden legitimidad a los ojos del pueblo en la medida en que aparecen como abandonando su autonomía frente a las instituciones financieras internacionales. El Banco Mundial responde a esta situación lavando su imagen y achacando a los defectos de los regímenes de los países la responsabilidad de los disturbios populares. El tema de la gobernabilidad es un instrumento suplementario de sujeción de los países endeudados.

En 1990, Barber Conable, presidente del Banco Mundial de 1986 a 1991, declaró ante algunos gobernadores africanos del Banco: "Permítanme ser franco: la incertidumbre política y la arbitrariedad en países del África subsahariana son obstáculos mayores a su desarrollo (...). Al decir esto, no hablo de política, sino que defiendo una transparencia y una responsabilidad profunda del respeto a los derechos humanos y la ley. La gobernabilidad está ligada al desarrollo económico y los países donadores de dinero indican cada vez más que cesarán de

apoyar a sistemas ineficaces que no responden a las necesidades elementales de la población" (citado por Lancaster, 1993: 10).

El tema de la gobernabilidad ofrece otras dos ventajas al Banco Mundial. En primer lugar responde a las crecientes críticas internacionales, diciendo que se preocupa de la buena gestión de los medios otorgados a los regímenes implicados de forma que la "ayuda" llegue a los grupos sociales a los que se dirige: los pobres y los industriales. En segundo lugar, busca apoyos nacionales al margen de las autoridades para alcanzar sus objetivos: ONGs locales y extranjeras, medios de comunicación, poderes religiosos, cámaras patronales. La gobernabilidad tiene tal importancia en la marcha del Banco Mundial que éste le consagró en 1992 un informe especial titulado Gobernabilidad y Desarrollo (Banco Mundial, 1992). Jean Leca define la gobernabilidad de la manera siguiente: "La conformidad de los gobernados resulta de un proceso complementario al intercambio instrumental de recursos: la constitución de una reserva de lealtad" –agregamos nosotros, en un marco de sumisión– "que permite aceptar provisoriamente un intercambio desfavorable. (...) Se hablará entonces de la legitimación del poder como un proceso por el cual los gobiernos producen (o utilizan), uno (o varios) sistema(s) de justificación que les permite(n) recurrir en caso de necesidad a otros centros de poder social para obtener una obediencia efectiva" (Leca, 1985: 19).

En realidad, desarrollar la gobernabilidad no implica de ninguna manera la democracia, implica la instrumentación de políticas para obtener el consentimiento de los oprimidos. En numerosos casos el discurso sobre la gobernabilidad disimula mal una práctica que tiene por objeto reforzar el poder ejecutivo y debilitar los movimientos sociales.

La viabilidad de las políticas de austeridad

La OCDE proporciona un vademécum a los gobernantes

En un documento destinado a los gobernantes, Christian Morrisson, funcionario de la OCDE, prodiga sus recomendaciones. Es alucinante. El texto no necesita grandes comentarios. Veamos algunos extractos (los intertítulos son de la redacción).

Precisiones sobre el objetivo del informe titulado "La viabilidad política del ajuste" (Morrisson, 1996): "El Centro de Desarrollo se esfuerza por identificar y analizar los problemas que van a plantearse a mediano plazo tanto para los países miembros de la OCDE como para los países no miembros, proponiendo líneas de actuación que faciliten la elaboración de políticas adecuadas. Esta serie de Cahiers de politique économique presenta los resultados de los trabajos de investigación del Centro y está destinada en particular a los responsables políticos y a quienes toman decisiones concernidos por las recomendaciones que son hechas en él. Las políticas de estabilización económica y de ajuste pueden provocar disturbios sociales, incluso poner en peligro la estabilidad de los países. En este Cahier de politique économique son analizadas las consecuencias políticas de tales programas. Se deduce de cinco estudios en profundidad y de dos muestras importantes de países, en América Latina y África, que los costes políticos en términos de huelgas, manifestaciones o revueltas son muy diferentes de una medida de estabilización a otra. Estas investigaciones han permitido definir y precisar las características de un programa de estabilización políticamente óptimo que, para un mismo resultado, minimiza los riesgos políticos" (Morrisson, 1996: 3).

"La distinción entre la estabilización y el ajuste estructural es políticamente importante. En efecto, el programa de estabilización tiene un carácter de urgencia y comporta necesariamente muchas medidas impopulares puesto que se reducen brutalmente los ingresos y el consumo de los hogares disminuyendo los salarios de los funcionarios, las subvenciones o el empleo en la construcción. En cambio, las medidas de ajuste estructural pueden ser aplicadas a lo largo de muchos años y cada medida provoca al mismo tiempo ganadores y perdedores, de forma que el gobierno puede apoyarse fácilmente en una coalición de beneficiarios para defender su política" (Morrisson, 1996: 5).

"En caso de ajuste, un gobierno puede compensar la caída de popularidad debida a las reducciones de gastos por la represión en caso de disturbios, pero ésta conlleva numerosos costes (aumento de la dependencia del ejército, o reacciones negativas en el extranjero)" (Morrison, 1996: 9).

Timing

"Se observa, con un intervalo de tres a seis meses, una ligazón estrecha entre el anuncio de las medidas de estabilización y los disturbios, las huelgas o las manifestaciones. Este intervalo es interesante pues prueba que, contrariamente a la hipótesis de anticipaciones racionales, las reacciones políticas tienen lugar en el momento de la aplicación de las medidas más que cuando se anuncian" (Morrison, 1996: 10).

Hassan, un ejemplo a seguir

"Sin embargo, hay casos de éxito en los que un gobierno llega a evitar este riesgo, como en Marruecos en 1983-1985. Dos elementos explican este éxito político: la prudencia (subidas de precios moderadas y escalonadas en el tiempo) y una buena estrategia de comunicación (por ejemplo: el rey proclamó que se debía proteger a los pobres contra el ajuste con el tema 'sí a la austeridad, no a la pauperización')" (Morrison, 1996: 15).

Lo más fácil de imponer

"Una política monetaria restrictiva, cortes brutales de inversión pública o una reducción de los gastos de funcionamiento no hacen correr ningún riesgo al gobierno. Ello no significa que estas medidas no tengan consecuencias económicas o sociales negativas pero razonamos aquí en función de un único criterio: minimizar los riesgos de disturbios" (Morrison, 1996: 16).
"Los recortes en los presupuestos de inversión no suscitan habitualmente ninguna reacción, incluso cuando son muy severos: 40% en Marruecos en tres años, 40% en Costa de Marfil en dos años, 66% en Venezuela de 1982 a 1985 y 60% en Filipinas en dos años" (Morrison, 1996: 17).

Errores a evitar

"Un programa que afectara de forma igual a todos los grupos (es decir que fuera neutro desde el punto de vista social) sería más difícil de aplicar que un programa discriminatorio, que hiciera soportar el ajuste a ciertos grupos, sin afectar a otros, para que estos apoyen al gobierno" (Morrison, 1996).

Un poder que ejerce un monopolio sobre el ejecutivo, el legislativo y el movimiento sindical, es mejor

"En caso de prueba, el peso político excepcional de un jefe de Estado representa un capital determinante para el éxito del ajuste. Ciertamente, los gobiernos tienen siempre reales capacidades de resistencia gracias a las fuerzas del orden. Pero cuando los disturbios pueden hacer que el régimen se tambalee, la autoridad del jefe del Estado es una baza muy importante. Fue el caso de Marruecos, Costa de Marfil y Venezuela: el presidente disponía de autoridad en 1990 porque el mismo partido controlaba la presidencia, el Parlamento y el principal sindicato" (Morrison, 1996: 18).

Privatizar y despedir masivamente, es realizable

"El problema de la reforma de las empresas públicas, se trate de reestructuración o de privatización, está planteado en varios países y suscita siempre fuertes oposiciones porque se ponen en cuestión numerosos intereses. Sin embargo, en ciertos casos, los gobiernos consiguen aplicar planes de reestructuración que serían rechazados en los países desarrollados. Así, en Bolivia, el presidente Paz tomó en 1987 medidas draconianas: las dos terceras partes de los asalariados de la empresa pública encargada de la extracción del estaño fueron despedidos porque esta empresa era responsable de la tercera parte del déficit público total. Esta decisión conllevó una serie de huelgas y de manifestaciones, pero el gobierno aguantó frente a los mineros y siguió aún en el poder durante tres años" (Morrison, 1996: 20).

Utilizar la amenaza que constituye el FMI

"Recordemos que todo ajuste es una operación políticamente arriesgada. Por un lado, la oposición va a imputar la totalidad de los costes del ajuste al gobierno. Por otro lado, si el gobierno, por temor a la oposición, espera la crisis financiera para ajustar, tendrá mucho menos margen de maniobra en caso de crisis política. Pero como no puede ya en principio hacer concesiones, dados sus compromisos con el FMI, el gobierno puede responder a los opositores que el acuerdo llevado a cabo con el FMI se le impone, lo quiera o no" (Morrison, 1996: 22).

"El gobierno puede explicar que, al imponer el FMI una disminución del 20% de la masa salarial, la única opción posible es despedir o reducir los salarios y que prefiere la segunda opción en interés de todos" (Morrison, 1996: 29).

Consejos a los gobernantes del Sur y del Norte para debilitar al sindicalismo

"Si los asalariados de las empresas parapúblicas están bien organizados, pueden oponerse eficazmente a la decisión del gobierno" –de privatizar o despedir masivamente. "Toda política que debilitara estos corporativismos" –Morrison utiliza el término "corporativismo" para designar manifiestamente al movimiento sindical.– "sería deseable: desde un punto de vista económico, esto eliminaría obstáculos al crecimiento y, políticamente, el gobierno ganaría una libertad de acción que puede serle preciosa en período de ajuste. Se objetará que esta política provocará resistencia, pero vale más que el gobierno libere ese combate en una coyuntura económica satisfactoria que en caso de crisis, cuando está debilitado. Esta política puede tomar diversas formas: garantía de un servicio mínimo, formación de un personal cualificado complementario, privatización o división en varias empresas que se hacen la competencia cuando es posible" (Morrison, 1996: 23).

Medidas a evitar

"La primera precaución a tomar es evitar una política laxa en período de prosperidad pues crea derechos que luego es difícil poner en cuestión" (Morrison, 1996: 26).

"Muchos habitantes de los suburbios marginales o de los barrios pobres experimentan un sentimiento de frustración y de exclusión en relación al resto de la población urbana. El saqueo y robo de almacenes en los barrios elegantes les permite expresar ese sentimiento. Si una medida de estabilización –el recorte de las subvenciones por ejemplo– conlleva un alza repentina de los precios de los bienes más necesarios, estas poblaciones van a reaccionar manifestando con violencia su desesperación. En efecto, esta medida reduce brutalmente su nivel de vida, ya muy bajo, y llegados a ese punto, los pobres ya no tienen nada que perder" (Morrison, 1996: 26).

"Hay que, como en Marruecos en 1983-1984, subir en primer lugar los precios de los productos intermedios y no los de los productos básicos consumidos por los hogares pobres. Si se aumentan los precios de los productos básicos, hay que llevarlo a cabo mediante subidas moderadas (menos del 20%) y espaciadas en el tiempo" (Morrison, 1996: 27).

Huelga de profesores: no es peligrosa pero...

"La huelga de los profesores no es, como tal, un peligro para el gobierno pero es indirectamente peligrosa puesto que libera a la juventud para que se manifieste" (Morrison, 1996: 30).

Para bajar los salarios: dividir para reinar

"Se pueden anular las primas en algunas administraciones siguiendo una política discriminatoria para evitar un frente común de todos los funcionarios. Evidentemente, no es aconsejable suprimir las primas dadas a las fuerzas del orden en una coyuntura difícil en que puede haber necesidad de ellas" (Morrison, 1996: 30).

"Nada es más peligroso políticamente que tomar medidas globales para resolver un problema macroeconómico. Por ejemplo, si se reducen los salarios de los funcionarios, hay que bajarlos en un sector, bloquearlos en valor nominal en otro e incluso, aumentarlos en un sector clave políticamente" (Morrison, 1996: 31).

Medidas fáciles de tomar

"Se pueden recomendar numerosas medidas que no crean ninguna dificultad política. Para reducir el déficit presupuestario, una reducción muy importante de las inversiones públicas o una disminución de funcionamiento no conllevan riesgo político. Si se disminuyen los gastos de funcionamiento, hay que vigilar que el servicio no disminuya cuantitativamente, aunque la calidad baje. Se puede reducir, por ejemplo, los créditos de funcionamiento a las escuelas o a las universidades, pero sería peligroso restringir el número de alumnos o de estudiantes, pues las familias reaccionarán violentamente a una negativa de inscripción de sus hijos, pero no a una bajada gradual de la calidad de la enseñanza y la escuela puede, progresiva y puntualmente, obtener una contribución de las familias o suprimir tal actividad. Esto se hace poco a poco, en una escuela pero no en el establecimiento vecino, de tal forma que se evita un descontento general de la población" (Morrison, 1996: 30).

Por un poder fuerte

"Para que un gobierno tenga el margen de maniobra necesario para ajustar, debe ser apoyado por uno o dos grandes partidos mayoritarios y no por una coalición de pequeños partidos, lo que conduce a preferir el escrutinio uninominal al escrutinio proporcional para la elección al parlamento (o por lo menos aconsejar una combinación de los dos modos de escrutinio). Otros medios que permiten reforzar al ejecutivo como la posibilidad de poderes especiales temporales o un control ex-post por el poder judicial, a fin de evitar que algunos jueces pudieran bloquear ex-ante la aplicación del programa. El referéndum puede ser un arma eficaz para un gobierno cuando es el único que tiene la iniciativa del mismo" (Morrison, 1996: 34).

Aproximación a los efectos globales de las políticas del FMI/Banco Mundial

Consecuencias sociales de los Planes de Ajuste Estructural

A nivel educativo

Los establecimientos de educación se degradan, algunos cierran sus puertas, y los profesores son despedidos por falta de fondos o se les paga con meses de retraso. Esta falta de fondos operacionales es compensada por la exigencia de matrículas de inscripción, fondos recaudados de las asociaciones de padres, comunidades locales... Este proceso implica la

privatización parcial de servicios sociales esenciales con la exclusión de facto de amplios sectores de la población, particularmente en las regiones rurales.

Las condiciones explícitas de los préstamos de ajuste del sector social del Banco Mundial son el congelamiento de los diplomados en las escuelas de formación de profesores y el aumento del número de alumnos por profesor. Se reduce el presupuesto de la enseñanza.

Los niños sólo están media jornada en la escuela. Se crean así las "clases de doble flujo": cada profesor debe ocuparse de dos clases, una de mañana y otra por la tarde (N'Diaye, 1995). Por consiguiente, cada profesor hace el trabajo de dos profesores. Las economías realizadas mediante los despidos se orientan hacia los acreedores oficiales.

Estas iniciativas procuran "la eficacia de los costos", y no obstante son consideradas como insuficientes: en África subsahariana, algunos proveedores de fondos han propuesto recientemente una fórmula que consiste en eliminar el salario del profesor mediante un pequeño préstamo que le permita construir su "escuela privada".

De acuerdo con este plan, el Ministerio de Educación permanece sin embargo como responsable del nivel de "calidad" de la enseñanza.

En África la tasa de inscripción en las escuelas primarias había experimentado un extraordinario avance entre 1965 y 1980, pasando del 41 al 79%, pero en 1988 volvió a caer al 67% (PNUD, 1992: 43).

En Zambia, entre 1990 y 1993 el gobierno gastó 37 millones de dólares en la enseñanza primaria, en tanto que pagó 1.300 millones de dólares por el servicio de la deuda. Dicho de otro modo, por cada dólar invertido en la enseñanza primaria el gobierno enviaba 35 al exterior para pagar la deuda. En 1995 el gobierno gastaba seis veces menos por educación primaria por habitante que diez años antes. De hecho, el 80% de los costes de la escuela primaria estaba a cargo de las propias familias.

A nivel de la salud

Las instituciones internacionales entienden que los subsidios del Estado a la salud crean indeseables "distorsiones del mercado" que "favorecen a los ricos". Por otro lado, por razones de mayor "equidad" y de mayor "eficacia", estiman que los usuarios de los cuidados de salud primaria deben pagar los derechos de uso aunque sean parte de una comunidad rural pobre.

El Banco Mundial estima además que un gasto de 8 dólares por persona y por año es suficiente para satisfacer las normas aceptables de los servicios clínicos. Es el hundimiento general de los cuidados sanitarios y preventivos: el equipamiento médico se estropea, las condiciones de trabajo son desastrosas, el personal está mal (o no) remunerado. Los establecimientos públicos de salud del África subsahariana, de algunos países de América Latina y de Asia, devinieron de hecho en centros de enfermedades e infecciones. En efecto, la falta de locales y de fondos para los equipos médicos (incluidas jeringas y gasas), en tanto aumentan los precios (recomendados por el Banco Mundial) de la electricidad, el agua y los carburantes (como por ejemplo los necesarios para la esterilización), aumentan la probabilidad de infecciones (incluido el SIDA).

De estas medidas drásticas de austeridad resultaron una polarización social aguda en el sistema de salud, una reducción de la política sanitaria, un aumento del porcentaje ya muy elevado de la población sin acceso a la salud, y un resurgimiento de las enfermedades contagiosas que ya habían sido erradicadas. Este resurgimiento es debido igualmente a la disminución de los gastos públicos en términos de prevención: sistema de alcantarillado, distribución de agua potable, programas de vacunación.

La tasa de mortalidad infantil (TMI) es un indicador muy sensible del bienestar de una nación. La aplicación de los planes de ajuste estructural en los países africanos invirtió completamente los beneficios penosamente obtenidos por estos países durante quince años. La TMI, que había comenzado a decrecer en numerosos países africanos, se ha multiplicado por cuatro, un aumento que alcanza el 54% entre 1980 y 1985 en siete países africanos. El ejemplo más palpable es el de Mali, donde la TMI había bajado en un 23% de 1960 a 1980 y aumentó en un 26,5% entre 1980 y 1985. Las cifras de la tasa de mortalidad infantil en Madagascar no fueron informadas para 1965, pero la TMI fue de 71 en 1980 y de 109 en 1985, o sea, un aumento para el período 1980/1985 del 53%.

La alimentación y la seguridad alimenticia son dos factores determinantes para la salud. Un estudio realizado por UNICEF en diez países sobre los efectos del ajuste estructural en la salud concluyó que el estado nutricional de los niños había caído en ocho de los países estudiados. Entre 1980 y 1984, en plena aplicación de los PAE en Zambia, las muertes por carencias alimenticias han aumentado del 2 al 6% entre los niños de 0 a 11 meses de edad y del 38 al 62% para los niños de 1 a 14 años.

También en Zambia, en 1995, el gobierno invertía un 30% menos en el presupuesto de salud que diez años antes. Consecuencia: la mortalidad infantil aumentó un 20% en diez años. El FMI y el Banco Mundial proponen que se encarguen de la atención de la salud los usuarios: en Mozambique, el número de consultas en el hospital de Maputo cayó un 24% entre 1986 y 1987. En Malasia, el 40% de la población no tiene acceso a la atención sanitaria privada (K. Balasubramaniam, *Third World Resurgence*, abril de 1996). En el ámbito de la salud materna, las cifras de uso de las maternidades por los partos en Nigeria indican una caída que va de 6.535 en 1983 (inicio de la aplicación del PAE) a 4.377 en 1985, hasta 2.991 en 1988 (Bruno Dujardin, Instituto de Medicina Tropical de Amberes).

Costos sociales presentados como efectos colaterales

En el ámbito macroeconómico, estas medidas que conciernen a la salud y la educación conducen a una desagregación de los recursos humanos de los países endeudados. El Informe del PNUD de 1992 indica que "producto de la crisis económica de los años ochenta y de los programas de ajuste estructural adoptados en consecuencia, los gastos sociales de un gran número de países fuertemente endeudados han sido fuertemente reducidos, lo que tiene una incidencia directa en la vida de las poblaciones, la mortalidad infantil, la escolarización y la nutrición" (PNUD, 1992: 74).

Según la ideología del FMI y del Banco Mundial, los "costes sociales" del programa de ajuste estructural deben ser considerados de alguna manera como "algo aparte": los "efectos colaterales indeseables" no deben imputarse al modelo económico. Los costos sociales son, según el FMI y el Banco Mundial, compensados por los "beneficios económicos" de la estabilización macroeconómica. Los costes sociales aparecen en el corto plazo, mientras que los beneficios económicos lo hacen en el largo plazo.

Efectos económicos de las políticas de ajuste

La producción para el mercado interno está fuertemente deprimida por la caída de los salarios reales y por la liberalización de las importaciones combinadas con medidas impositivas y de reformas de precios.

Aunque las medidas del FMI estén en teoría destinadas a ayudar a los países a reestructurar sus economías de cara a producir un superávit de su balanza comercial, para poder así pagar la deuda y comenzar un proceso de reconstrucción económica, se constata que sucede exactamente lo contrario. El proceso de austeridad mina la capacidad de reformas e impide disminuir el peso de la deuda, permitiendo solamente asegurar, bien que mal, el pago de los intereses. Lo que las medidas del FMI hacen es aumentar la deuda: los préstamos basados en la nueva política de ajuste, acordados para pagar las viejas deudas, contribuyen a aumentar a

la vez el stock de la deuda y su servicio; vistas la liberación del comercio y la destrucción de la producción interna, se acuerdan préstamos a muy corto plazo para permitir al país seguir importando bienes del mercado mundial; la factura global de las importaciones aumenta tras las medidas de devaluación; toda formación de capital que no sirva directamente a los intereses de la economía de la exportación es bloqueada.

La estabilización macroeconómica y los Programas de Ajuste Estructural preconizados por la dupla Banco Mundial/FMI constituyen un potente instrumento de reestructuración económica que afecta el nivel de vida de millones de individuos. Los Programas de Ajuste Estructural tienen una incidencia directa en el proceso de empobrecimiento masivo descrito. La aplicación del "remedio económico" de la pareja FMI/Banco Mundial ha conducido a la disminución del ingreso real y al refuerzo de la economía de exportación con una mano de obra barata. La misma "receta" de austeridad presupuestaria, de liberalización del comercio y de privatizaciones es aplicada simultáneamente en más de cien países endeudados del Tercer Mundo (de Europa del Este, de las repúblicas salidas de la ex-URSS así como de Vietnam).

Efectos políticos

La mayoría de los países endeudados pierden toda o parte de su soberanía económica y el control de las políticas económicas y monetarias. Los bancos centrales y los ministerios de finanzas son reorganizados, algunas instituciones estatales se dividen, y se instaura una "tutela económica". Los equipos permanentes y las misiones del FMI y del Banco Mundial constituyen un "gobierno paralelo" que cortocircuita las organizaciones sociales y los parlamentos nacionales.

Los países que no se ajustan a la "obtención de resultados" del FMI son inscritos en una lista negra. Es el caso en la actualidad de Sudán. Fue el caso de Nicaragua entre 1979 y 1990.

El FMI exige el fortalecimiento de los órganos de seguridad internos (ver el caso de Argelia): la represión interna –con la complicidad de las élites del Tercer Mundo– aporta lo suyo a un proceso paralelo de represión económica. La profunda desesperación de una población empobrecida por la economía de mercado engendra levantamientos contra los Programas de Ajuste Estructural, y luchas populares que son reprimidas brutalmente.

El ajuste estructural es una de las principales formas contemporáneas de control económico ejercido por los estados del Centro contra los países de la Periferia. El impacto social del ajuste estructural, aplicado simultáneamente en más de cien países, es devastador a tal punto que afecta los medios de subsistencia de cinco mil millones de individuos (Chossudovsky, 1994 y 1997).

La aplicación del programa de ajuste estructural en un gran número de países deudores favorece la "internacionalización" de la política macroeconómica bajo el control directo del FMI y del Banco Mundial, actuando en función de poderosos intereses financieros y políticos (los Clubes de París y Londres, el G7, el círculo estrecho de las principales multinacionales). Esta nueva forma de dominación política y económica –una forma de colonialismo de mercado– oprime a los pueblos y gobiernos por medio de la interacción impersonal y la manipulación deliberada de las fuerzas del mercado. La burocracia internacional basada en Washington está encargada de la ejecución de un proyecto económico global que afecta a los medios de existencia de más del 85% de la población mundial.

Nunca en la historia, el mercado "libre" –por los procesos macroeconómicos que actúan en el ámbito mundial– había jugado un rol tan importante influenciando el destino de naciones "soberanas".

La reestructuración de la economía mundial bajo la dirección de las instituciones financieras de Washington niega cada vez más a los países del Tercer Mundo la posibilidad de desarrollar una economía nacional: la internacionalización de la política económica transforma a los países en territorios económicamente abiertos y a las economías nacionales en "reservas" de mano de obra barata y de recursos naturales.

Unificación de precios y compartimentación del mercado de trabajo

Aunque existe una apreciable variación del nivel de vida entre el Norte y el Sur, la devaluación de las monedas nacionales (ver más arriba), combinada con la liberalización del comercio y la desregulación de los mercados internos (por el programa de ajuste estructural), conduce a la dolarización de los precios internos. Es más, los precios internos de los alimentos básicos son los mismos que los del mercado mundial.

En Perú, tras el Fuji-shock dictado por la dupla FMI/Banco Mundial llevado adelante por el presidente Alberto Fujimori en 1991, aunque el precio de la gasolina se multiplicó por 31 en una noche y el precio del pan por 12, el salario mínimo disminuyó más del 90% con relación al nivel de 1975. Mientras un trabajador agrícola de las provincias del norte del Perú recibía, en agosto de 1990, 7,5 pesos por mes, los precios de muchos artículos de consumo corriente eran más elevados en Lima que en New York (Chossudovsky, 1994).

Este nuevo orden económico mundial, basado en la internacionalización de los precios de las mercancías y un mercado mundial completamente integrado, funciona cada vez más con compartimentos estancos entre dos "mercados de trabajo" distintos. En otras palabras, este sistema global de mercado está caracterizado por una dualidad en la estructura salarial y el costo del trabajo entre los países periféricos y los países del Centro. Aunque los precios son alineados y unificados respecto a los precios mundiales, los salarios (y el costo del trabajo) en el Tercer Mundo y en Europa del Este son, en promedio, diez o veinte veces más bajos que los de la OCDE. Es más, tras el cierre de las fronteras de Estados Unidos y Europa Occidental, la mano de obra del Sur ya no puede circular libremente para vender su fuerza de trabajo en los países del Norte. Esto refuerza los compartimentos estancos que separan los mercados de trabajo.

Disminuir el rol del Estado y suprimir todo proyecto nacional auto-centrado

El Banco Mundial insiste con vigor en la reducción del papel del Estado: «Sobre los 2,5 mil millones de trabajadores que cuenta el mundo, 1,4 mil millones viven en países confrontados a la difícil tarea de salir definitivamente de un sistema de intervencionismo del Estado, de proteccionismo excesivo o de planificación centralizada" (BM, 1995: 7).

"En el África subsahariana, América Latina y el Sudeste asiático, la mayoría de los países han proseguido, en grados diversos, con formas de desarrollo auto-centrado que protegen algunas industrias y desfavorecen la agricultura. Estas estrategias han favorecido a un número limitado de privilegiados (poseedores de capitales y trabajadores empleados en el sector protegido). Los privilegios están frecuentemente defendidos por medio de intervenciones de tipo institucional (prohibición de despidos en América Latina o mantenimiento de puestos en el empleo público en el África subsahariana y en el Sudeste asiático) en lugar de estar justificados por un aumento de la demanda de mano de obra o una mejora de la productividad" (Banco Mundial, 1995: 16).

"No hay nada mejor para el crecimiento y la mejora del nivel de vida de los trabajadores que un desarrollo por el mercado que incentiva a las empresas y a los trabajadores a invertir en capital físico, en técnicas nuevas y en formación. Las tentativas de los países que habían pensado poder ayudar a los trabajadores con una política de inversiones que favorece a la industria en detrimento de la agricultura, protegiendo de la competencia internacional los empleos de un pequeño número de trabajadores favorecidos del sector industrial, decretando aumentos de salarios o creando empleos superfluos en el sector público, han terminado por fracasar (tanto en América Latina como en la ex-Unión Soviética o en otros casos)" (Banco Mundial, 1995: 3).

Hay numerosos elementos discutibles en estas declaraciones del Banco Mundial.

En primer lugar, existe un discurso intencional al que se recurre de manera sistemática en el cual se presenta a los trabajadores que tienen empleo en el sector formal como privilegiados al mismo nivel que los poseedores de capital. En un mundo tal y como es concebido por el Banco Mundial, no hay oposición de capitalistas por un lado y trabajadores (sean campesinos, obreros de fábrica, trabajadores de la educación o la salud, desempleados) por otro. Según el Banco Mundial, la verdadera oposición pasa por los privilegiados (trabajadores de sectores protegidos, patrones del sector estatal, o patrones privados protegidos por el Estado) de una parte, y los pobres (sin empleo, trabajadores del sector informal) de otra.

En segundo lugar, el Estado juega un rol nefasto en la mayoría de los países del Sur o del Este, y es preciso reducir su papel.

En tercer lugar, todas las tentativas de realizar un desarrollo autónomo han fracasado.

En cuarto lugar, se percibe que los autores del informe se regodean con la idea de que hay inmensas posibilidades abiertas para las políticas neoliberales en regiones tan diferentes como América Latina, África, el Sudeste asiático o la ex-Unión Soviética. El júbilo llega a tomar una forma brutalmente revanchista en el pasaje siguiente consagrado a los países del ex-bloque soviético: "Se consideraban como los campeones del mundo del trabajo, aseguraban a sus trabajadores salarios periódicamente aumentados y una protección social de la cuna a la muerte –y no veían entonces la necesidad de sindicatos libres e independientes" (Banco Mundial, 1995: 16). Falta subrayar que el Banco Mundial menciona la ausencia de sindicatos libres por pura demagogia. Habiendo sostenido (y dado que apoya todavía) a tantas dictaduras como la de Pinochet en Chile o la de Ceaucescu en Rumania, ¿por qué no menciona estos dos ejemplos?

Manifiestamente, para el Banco Mundial lo importante es terminar con el intervencionismo del Estado, con las tentativas de desarrollo auto-sustentado y con la planificación.

Ahora bien, por regla general, ahí donde los países de la Periferia han obtenido éxitos, fue fundamentalmente apoyándose en un papel muy activo del Estado. Es particularmente el caso de países considerados como modelos (Corea del Sur, Taiwán, Malasia, Tailandia, Brasil, México). El Estado, que fue dirigido por las burguesías nacionales, por elementos de la pequeña burguesía o por la burocracia dictatorial de países del llamado campo socialista, jugó un papel clave de cara a alcanzar un desarrollo real, aunque deformado. El "sobredesarrollo" del Estado en los países de la Periferia (sin incluir a los países del Este) responde a la debilidad de la clase capitalista local. El Estado constituyó una palanca para una burguesía relativamente débil salida de la explotación colonial. El Banco Mundial quiere reducir el Estado en la Periferia con el objetivo de aumentar la dependencia de estos países respecto del Centro.

Aquellos y aquellas que quieren oponer una respuesta progresista a esta estrategia, tendrán que intentar evitar numerosos peligros. El primero es el de tomar la defensa del Estado como si su contenido social fuera neutro y su papel ampliamente positivo. El Estado en los países capitalistas del Sur es el instrumento de dominación en manos de las clases explotadoras locales. Este Estado organiza la represión de los movimientos populares y garantiza a la clase capitalista poder lucrar lo más tranquilamente posible. Hay que evitar dejar al neoliberalismo el monopolio de la crítica al Estado.

Desde este punto de vista, no sólo Karl Marx denunció el carácter explotador del Estado: "El gobierno civil, si bien fue instituido para asegurar la tenencia de la propiedad, fue en realidad instituido para defender al rico contra el pobre, o para la defensa de aquellos que tienen alguna propiedad contra los que no tienen ninguna" (Smith: 674, ed. ing.).

El Banco Mundial y los neoliberales podrían tomar por su cuenta la frase de Adam Smith a condición de suprimir la última parte. En efecto, según su discurso demagógico, el rico y el trabajador del sector estatal se sirven del Estado para explotar al pobre. Pero lo que el Banco Mundial y los neoliberales rechazan como una herejía comunista es el pasaje que dice en sustancia que el Estado fue instituido para defender la propiedad privada respecto de los que no tienen nada.

Por consiguiente, es necesario combatir al Estado, y remplazarlo. El derrocamiento del Estado capitalista pasa por una auténtica revolución emancipadora, y ésta debe alcanzar igualmente a la progresiva desaparición de las nuevas estructuras estatales que deberán ser puestas en práctica durante un período transitorio. Entonces, el objetivo es la desaparición del Estado, y esto evidentemente se debe hacer pero no para dejar libre curso a las fuerzas del mercado sino para remplazar la dictadura de clase por una asociación libre de trabajadores.

Es preciso formular la cuestión siguiente: cuando el Banco Mundial y los neoliberales focalizan la mira en el Estado, lo que en realidad quieren atacar no es otra cosa que el sistema de seguridad social financiado (parcialmente) por el sistema impositivo, así como la extensión – demasiado amplia según ellos– de los sistemas públicos de educación y de salud y las legislaciones que protegen, bien que mal, a los trabajadores contra el despido abusivo.

Lo que los neoliberales colocan en la mira son las parcelas de democracia y de solidaridad colectiva que existen en el Estado, o cuya existencia es garantizada por el Estado. ¿Y de dónde provienen estas parcelas de democracia y de solidaridad colectiva sino de una mezcla de conquistas sociales logradas con gran esfuerzo por parte de los oprimidos con las concesiones hechas por los poseedores para mantener la paz social? Es necesario proteger y desarrollar estas parcelas.

El Banco Mundial ataca también otras prerrogativas del Estado: querría que la legislación que protege al mercado interno de los países del Sur fuera suprimida allí donde aún existe; querría suprimir el control que ejercen todavía los estados del Sur sobre sus industrias estratégicas y recursos naturales. Para el Banco Mundial, todo esto debería ser suprimido para permitir la circulación totalmente libre de capitales, lo cual no hace más que reforzar la supremacía de las multinacionales y de las economías de los países del Norte.

En este sentido, es preciso evitar la trampa que legitima el discurso del Banco Mundial. Existe en efecto el riesgo de sucumbir a dicho discurso imaginando que el abandono por el Estado del control de las empresas disminuiría la corrupción, aumentaría la eficacia de las empresas, o reduciría el peso de la burocracia corrompida del Estado. Esto sería escapar de Carybdes y caer en Cylas: la corrupción y la ineficacia de la gestión capitalista privada son evidentes. Más bien sería necesario ejercer un control estricto sobre la gestión de los poderes públicos. Esto implica una dinamización de los movimientos sociales así como la puesta en práctica de reformas políticas y jurídicas profundas.

Recuadro 12.1

Causas del subdesarrollo y significado estratégico del neoliberalismo

Entre el siglo XVI y comienzos del XX se constituye progresivamente una economía mundial jerarquizada donde las diferentes partes del planeta son puestas en relación de forma brutal por la ola expansionista de Europa Occidental. A principios del siglo XX, tres polos se encuentran a la cabeza de las naciones del mundo: el viejo continente europeo tenía a su cabeza a Gran Bretaña, junto a Estados Unidos (ex-colonia británica hasta finales del siglo XVIII) y Japón. Estos forman el Centro, en oposición a la Periferia que dominan.

Este proceso no solamente implicó el pillaje de pueblos enteros por parte de las potencias coloniales de Europa, sino que también entrañó la destrucción progresiva de civilizaciones avanzadas que podrían haber seguido su propia evolución en un marco plural sin pasar necesariamente por el capitalismo. Las civilizaciones inca, azteca (Galeano, 1970), hindú (India), africanas, fueron total o parcialmente destruidas. Sin embargo, las resistencias no han terminado. Karl Marx plantea en los siguientes términos la amplitud de la resistencia en India y China: "Las relaciones de Inglaterra con India y China nos ofrecen un ejemplo impresionante de la resistencia que los modos de producción precapitalistas fuertemente organizados pueden oponer a la acción disolvente del comercio. La amplia base del modo de producción estaba constituida por la unión de la pequeña agricultura y la industria doméstica a las cuales hay que

agregar en la India, por ejemplo, la institución de la propiedad común del suelo sobre la cual reposaban las comunas rurales hindúes, y que, en resumen, era asimismo la forma primitiva en China. En la India, los ingleses emplearon a la vez su poderío político y su poder económico, como gobernantes y propietarios de la tierra, para desagregar estas pequeñas comunidades económicas. En la medida que el comercio ejerció una influencia revolucionaria sobre el modo de producción de este país, ésta se limitó a romper la antigua unidad de la agricultura y la industria sobre la cual reposaban las comunidades de los pueblos, arruinando el hilado y el tejido indígena por los bajos precios de las mercancías inglesas. Sin embargo, los ingleses no lograron más que gradualmente su obra de destrucción, y este proceso fue más lento todavía en China, donde no disponían directamente del poder político" (Marx, Capital, Libro III: 1102).

La acumulación de capital se realizó de la misma forma al interior de los países de la vieja Europa, en el seno de la cual la burguesía se enriqueció empobreciendo a otras clases sociales, incluida la nobleza. Ésta echó a una parte del campesinado de sus tierras para obligarlo a penar en las manufacturas. Thomas More lo describió en el siglo XVI en Inglaterra: "Así un avaro hambriento encierra miles de tierras en un mismo vallado; y honestos labradores son echados de sus casas, unos por el fraude, otros por la violencia, los más dichosos por una serie de vejaciones y de molestias que los fuerzan a vender sus propiedades" (More: 81). Este proceso no se realizó tampoco sin resistencias en Europa: hubo revueltas campesinas muy radicales, y la burguesía obligó a una masa considerable de proletarios a trabajar en las manufacturas (de ahí las leyes contra la mendicidad, que era reprimida con el trabajo forzado).

Volviendo a la escena internacional: la acumulación primitiva del capital a escala mundial se realizó no solamente por el pillaje sino también por el intercambio desigual, proceso éste que Karl Marx describe en el Libro III del Capital, en la parte consagrada al comercio internacional: "Los capitales dedicados al comercio exterior pueden procurar una tasa de ganancia más elevada, porque compiten con mercancías que otros países no producen con las mismas facilidades, de suerte que los países más avanzados venden sus mercancías por encima de su valor, aunque más baratos que los países competidores. En la medida en que el trabajo del país más avanzado es realizado como trabajo de un peso específico superior, la tasa de ganancia aumenta, porque se vende como si fuera de una calidad superior de trabajo aunque no se lo haya comprado bajo este título. La misma situación puede presentarse en un país del cual se importa y hacia el cual se exporta mercancías. Este país puede proveer en esencia más trabajo materializado que el que recibe y recibir sin embargo las mercancías más baratas que las que podría producir él mismo" (Marx, Libro III: 1021). Hay que señalar que Marx habla de las ventajas que sacan los capitalistas del comercio exterior no solamente a causa del intercambio desigual, sino también como medio de disminuir sus costos de producción, lo que permite al sistema capitalista contrapesar la caída de la tasa de ganancia.

Esto que Marx describe en el siglo XIX permite explicar, todavía hoy, el intercambio desigual entre países de productividades diferentes, fundamentalmente entre los países capitalistas industrializados y los países de la Periferia. En efecto, los países más industrializados exportan hacia los países menos industrializados mercancías que pueden vender a un precio inferior al que les costaría a los países del Sur si las produjeran ellos mismos. Los capitalistas de los países más industrializados venden, por ejemplo, equipos industriales a los países del Sur, obteniendo sobreganancias y manteniendo un nivel competitivo. El único medio que podría emplear un país del Sur para poder comenzar a producir bienes de capital sin sufrir la competencia del Norte sería subvencionando su industria nacional y elevando las barreras proteccionistas (como hizo Estados Unidos cuando rompió con la corona británica a fines del siglo XVIII), hasta que el proceso acumulativo de industrialización le permita realizar sus productos con una productividad equivalente a la de los competidores del Norte. Esto es lo que en cierta medida hizo Corea del Sur para una cierta gama de productos.

La doble dificultad a la cual se han visto confrontados los países de la Periferia es que han sido víctimas de saqueos durante décadas y siglos, a lo que se agrega que la única vía que les dejaron para salir de esa situación fue la de ser parte de la economía capitalista mundial, la cual se encontró la mayor parte del tiempo bajo tutela directa de las metrópolis del Centro. Los países que han procurado industrializarse debieron hacerlo en el contexto de un mercado mundial saturado de mercancías industriales occidentales. "En otras palabras: mientras que el mercado mundial y la economía mundial estimularon vigorosamente la industrialización de

Occidente, desde los siglos XVI al XIX (...), el mercado mundial y la economía mundial representan desde fines del siglo XIX uno de los principales obstáculos a la industrialización del Tercer Mundo, justamente en la medida en que estos frenan la acumulación de capital industrial" (Mandel, 1968: 153 y 154).

Para comprender los frenos al desarrollo hay que tomar en cuenta la estructura social de las sociedades de la Periferia y hacer un análisis preciso tomando en consideración las especificidades de cada país o de los grupos de países.

Por ejemplo, existe una diferencia abismal entre dos grandes componentes de la Periferia: América Latina y África. La primera es formalmente independiente desde el siglo XIX, mientras que la segunda no comenzó verdaderamente a ser colonizada más que a fines del mismo siglo. La primera conoció un inicio precoz de industrialización siguiendo de cerca los comienzos de la revolución industrial en Europa. La industrialización, cuando existe en algunos países del África subsahariana, se remonta a la segunda mitad del siglo XX. Las burguesías latinoamericanas tienen tras de sí una larga historia. Las burguesías africanas están todavía en vías de consolidación en algunos países. Son de alguna manera un producto reciente de los aparatos de los Estados surgidos del proceso independentista de los años cincuenta y sesenta.

Las diferencias, tomando en cuenta sólo a estos dos continentes, son entonces manifiestas. Y no obstante, tienen en común (con la mayor parte de Asia) ser parte de la Periferia.

El bloqueo del desarrollo no proviene simplemente de las relaciones de subordinación de la Periferia en relación al Centro. Depende también de la estructura de clase de los países de la Periferia y de la incapacidad de las burguesías locales para lanzarse a un proceso acumulativo de crecimiento, lo que implicaría el desarrollo del mercado interno.

Se comprende, por consiguiente, la magnitud estratégica que reviste la ola neoliberal del último quinquenio del siglo XX: las posibilidades de un desarrollo autónomo para la aplastante mayoría de los países del Sur y del viejo campo llamado socialista se encuentran aún más reducidas que en el período histórico precedente, en la medida en que las economías de estos países están sumergidas como nunca por la competencia de las mercancías y los capitales de los países del Centro.

La drástica cura de adelgazamiento (o simplemente desmantelamiento) que le fue impuesta a los estados de la Periferia tuvo por objetivo suprimir las barreras a la expansión y a los movimientos del capital controlados por los países del Centro. El objetivo perseguido por las clases dominantes del Norte con la complicidad de los gobernantes del Sur y del Este es claro. Esto no significa que ciertos gobiernos de la Periferia no intenten ciertas maniobras que busquen mantener cierto control sobre las palancas estratégicas de "sus" economías o que, más fundamentalmente, los oprimidos no den muestra de una capacidad de resistencia que pueda resultar en el planteo de otro esquema: el de un desarrollo socialmente equitativo.