

## FMI Y BANCO MUNDIAL: LA ESTRATEGIA PERFECTA

Pablo Dávalos, ALAI-América Latina en Movimiento .Septiembre 2003

A inicios de la década de los ochenta, América Latina entró en la denominada "crisis de la deuda externa". En esa coyuntura, los mercados financieros internacionales cortaron abruptamente sus créditos hacia la región y exigieron su reembolso inmediato, con el agravante que entre mediados de los años setenta y los ochenta, casi todos los países de la región habían transformado el financiamiento de su desarrollo, haciéndolos depender precisamente de estos mercados financieros internacionales. Es la década de los "ajustes macroeconómicos" y de la presencia del FMI en la región. La CEPAL hablará de los ochenta como la "década perdida". La responsabilidad de esa década perdida, le cabía en gran medida al FMI y a su esquema de "ajuste y estabilidad económica".

Pero lo que en un inicio parecía una estrategia destinada a que los países paguen a sus acreedores externos, sacrificando incluso toda posibilidad de desarrollo autónomo, y convirtiéndose en exportadores netos de divisas, se iría convirtiendo en una especie de "caballo de Troya" de una transformación más profunda, más sostenida, más consistente, vale decir, más estructural, no solo de la economía sino de la sociedad en su conjunto y del Estado.

Detrás de la crisis de la deuda externa se escondía una estrategia de más largo aliento. Las políticas de ajuste preconizadas por el FMI eran una especie de avanzada de medidas más profundas y radicales y que no serían visibilizadas sino hasta mediados de los años noventa, como parte de una estrategia denominada como "modernización del Estado". El rol de "caballo de Troya" de esta "gran transformación", fue asumido por el Banco Mundial, que se convirtió en la sombra de las políticas de ajuste del FMI. Así, ambas instituciones, se constituyen en los ejes estratégicos, en los clavajes, en los puntos nodales de lo que sería este cambio estructural.

En efecto, al tenor de esas políticas de ajuste del FMI, fueron imponiéndose otras medidas que aparentemente nada tenían que ver con la estabilidad macroeconómica del corto plazo, ni con el déficit de la balanza de pagos, ni con la propuesta monetarista para combatir la inflación; en realidad, se trataba de un conjunto de medidas económicas, políticas e institucionales, pensadas para actuar al largo plazo y para lograr cambios profundos en la sociedad y el Estado, son las medidas que habrían de ser denominadas por el Banco Mundial precisamente como de "reforma estructural".

John Williamson, a inicios de los noventa, definiría a ese conjunto de políticas como el "Consenso de Washington", y el eje fundamental de ese "Consenso" estaba en el cambio del modelo económico y social hasta entonces vigente. El "Consenso de Washington" definiría la convergencia hacia una "agenda mínima" de las multilaterales internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, y regionales como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), o incluso la CAF (Corporación Andina de Fomento); agenda estructurada bajo parámetros establecidos, en lo fundamental, por el Departamento de Estado Norteamericano.

En esta agenda mínima, constarían al menos diez puntos básicos: (1) disciplina fiscal; (2) reorientación en la prioridades del gasto público; (3) reforma fiscal; (4) liberalización de las tasas de interés; (5) competitividad de los tipos de cambio; (6) liberalización y

apertura comercial; (7) liberalización de los flujos de inversión extranjera directa, y de los flujos de capital; (8) privatización; (9) desregulación; y, (10) seguridad jurídica

El Consenso de Washington busca desarmar, desestructurar, desmontar el contrato social erigido bajo el esquema del Estado de Bienestar (Welfare State), y su correspondiente modelo económico. Un modelo, cabe recordar, en el cual el Estado jugaba un rol proactivo y fundamental en las decisiones económicas: diseñando políticas de industrialización y de sustitución de importaciones, participando activamente en la asignación de recursos, regulando los mercados, planificando el largo plazo, definiendo las condiciones de los ciclos de ahorro e inversión nacionales, incentivando a la demanda interna, incluso generando empleo; un modelo, cabe destacar, que de alguna manera había sido una especie de horizonte de posibilidades para algunos países de la región, y que la CEPAL lo denominaría como de "industrialización por sustitución de importaciones".

El nuevo modelo en el cual trabajaban el FMI y el Banco Mundial y cuyas orientaciones se establecen dentro del Consenso de Washington, apuntan hacia la transformación del Estado proactivo y regulador hacia un Estado mínimo, y una sociedad regulada por las fuerzas del mercado, es decir, un modelo neoliberal.

Así, el FMI y el Banco Mundial cumplían una especie de rol estratégico de esta "gran transformación": eran los marcos institucionales desde los cuales se provocaban cambios profundos, a veces dramáticos, hacia una nueva forma de Estado, y por tanto de relación social, marcada por nuevas relaciones de poder tanto a nivel interno como a nivel global.

Las políticas de ajuste macroeconómico del FMI eran las premisas que tenían que cumplirse tanto para acceder a recursos de los mercados financieros internacionales, recursos fundamentales para financiar el desarrollo nacional, cuanto para "modernizar" las estructuras económicas, jurídicas, institucionales y estatales existentes, bajo la denominación de cumplir la "reforma estructural".

De esta manera, a las políticas de estabilización macroeconómica del FMI, conocidas también como políticas de ajuste, se añadirían las reformas estructurales preconizadas por el Banco Mundial como parte de una sola estrategia. En una primera fase, sobre todo a fines de los años ochenta, el FMI y el Banco Mundial muchas veces superponían sus condicionalidades. Fue la época de la "condicionalidad cruzada" que se constituyó en el antecedente para la conformación del Consenso de Washington.

Ahora bien, es necesario visualizar de mejor manera el rol del FMI y del Banco Mundial en este proceso, porque es gracias a su acción política y a su discurso tecnocrático que se ha posibilitado la imposición del nuevo modelo neoliberal, que ha transformado profundamente al Estado y a la sociedad.

Es una curiosa paradoja de la historia, pero para que el modelo neoliberal pueda imponerse, sostenerse, y legitimarse, hasta ahora ha necesitado del Estado. Es gracias a decisiones tomadas desde el Estado, que se imponen las medidas que a la larga desarticulan a ese mismo Estado. De ahí que el FMI y el Banco Mundial hayan caído en la contradicción de adoptar decisiones desde el Estado pero sin la participación de éste.

La utopía del FMI es que el Presidente de la República tenga todos los poderes discrecionales para adoptar las medidas de estabilidad macroeconómica y de reforma estructural sin depender del Congreso o del sistema político existente, o de sus instituciones democráticas. El FMI tiene una real vocación por las dictaduras, porque ellas garantizan la aplicación del modelo sin restricciones de tipo político, que pueden constituirse, en última instancia, en riesgos políticos para la aplicación del ajuste.

De ahí que una de las dificultades de esa relación antitética entre ajuste y democracia sean los pedidos del FMI por una mejor gobernabilidad, y el acento puesto por el Banco

Mundial en las reformas que apuntan a consolidar un "buen gobierno", o gobernabilidad, entendiendo a ésta como la capacidad que tendría un sistema político democrático de imponer las medidas de ajuste, estabilización y reforma estructural sin suscitar resistencias sociales y políticas, o, al menos, tener la capacidad de neutralizarlas y controlarlas políticamente.

La gobernabilidad vendría a ser la cobertura política a las reformas estructurales y al ajuste económico. Uno de los riesgos que estas instituciones visualizan en la imposición del ajuste y la reforma estructural son las resistencias sociales, las movilizaciones populares, los levantamientos masivos en contra de estas medidas. Una sociedad que se pretenda democrática tiene que procesar estas resistencias, estas movilizaciones dentro del contexto institucional existente, pero ese contexto limita enormemente la capacidad de acción que tanto el FMI como el Banco Mundial exigen a los gobiernos.

Es desde esas rupturas, desde esos desencuentros entre el sistema político y la "gran transformación" neoliberal en la que se hallan empeñados el FMI y el Banco Mundial, que el "buen gobierno" se constituye como uno de los ejes concomitantes y correlativos al ajuste y la reforma estructural. El buen gobierno puede neutralizar, puede asimilar las resistencias sociales, las movilizaciones populares y ciudadanas en contra del ajuste y la reforma estructural, sin afectar a éstas, sin poner en riesgo ni el sistema político ni la transformación neoliberal.

El buen gobierno, vale decir, la gobernabilidad, es una de las reflexiones más recientes que han debido ser incorporadas al ajuste y reforma estructural. Los mecanismos para el buen gobierno, pueden pasar desde reformas al sistema político que otorguen amplias capacidades de decisión al Presidente de la república, limitar el ámbito de acción del Congreso, reducir la participación social, hasta mecanismos de diálogo, y de búsqueda de supuestos consensos, esto es, institucionalizar a los actores sociales susceptibles de provocar rupturas a la imposición neoliberal.

Pero, habría que comprender también con qué metodologías, cómo se estructuran, cómo se imponen el ajuste y la reforma estructural. Estos son procesos complementarios, complejos, conflictivos. El FMI y el Banco Mundial están obligados a armonizar, coordinar, consensuar entre ellos los tiempos, las prioridades, las agendas de los países en los que actúan. Ello implica una serie de problemas de tipo metodológico y operativo, y también políticos y discursivos.

La primera definición de tipo metodológico, y que nació por las fuerzas de las circunstancias en la crisis de la deuda mexicana de 1982, fue otorgar al FMI un rol fundamental en la resolución de la crisis del endeudamiento latinoamericano de los años ochenta. El FMI tenía en primera instancia que garantizar el cumplimiento del servicio de la deuda externa para evitar la crisis financiera de los bancos, sobre todo americanos, que habían sobreexposto su cartera en los países latinoamericanos. En ese rol fue clave el FMI para evitar por parte de los países latinoamericanos la conformación de un sindicato de países deudores, y al mismo tiempo la aplicación de una estrategia que evite las negociaciones multilaterales.

Desde 1982 hasta finales de la década, se produjeron enormes fugas de capitales en casi todos los países de América Latina. Para fortalecer la capacidad de exportación de estos países, una capacidad que finalmente iba a garantizar el pago de la deuda externa, el FMI en contra de aquello que estaba escrito en su convenio constitutivo, obligó a los países a devaluar sus monedas. La devaluación aceleró la inflación y redujo los salarios. De esta manera, las mismas políticas de ajuste que preconizaba el FMI fueron la causa de una profunda inestabilidad financiera y económica que a la larga presionaron sobre la tasa de inflación, provocando fenómenos inflacionarios e hiperinflacionarios en algunos países de la región. En efecto, para América Latina, la década de los ochenta fue el periodo de altas tasas de inflación, acompañadas de recesión económica, de ahí que la CEPAL considere a los ochenta como la "década perdida".

El FMI en poco tiempo había logrado al menos tres objetivos: garantizar el cumplimiento del pago de la deuda externa, y por esa vía salvar de una crisis segura a los bancos norteamericanos; vulnerar la capacidad de respuesta de los países y hacerlos dependientes en mayor medida de los recursos del FMI y del aval que éste pueda otorgar para acceder a los mercados financieros; y, finalmente, evitar la conformación de un sindicato de países deudores que impongan condiciones a la banca acreedora. Para el cumplimiento de estos objetivos el FMI contó con la anuencia, la colaboración y la complicidad de las élites criollas.

En una segunda instancia, y una vez conseguidos estos objetivos políticos se profundiza y consolida la acción del Banco Mundial y su propuesta de "reforma estructural". Es una estrategia que empieza a clarificarse fundamentalmente desde inicios de los noventa. El énfasis inicial de la reforma estructural estará en las políticas de privatización, y conjuntamente con éstas se impondrían las políticas de liberalización y desregulación.

Una economía que ha sido vulnerada por las políticas de ajuste, que ve crecer dramáticamente la fragilidad de sus indicadores económicos claves, como la tasa de inflación, la devaluación, el desempleo, las tasas de interés, etc., que sabe que los recursos que financien su desarrollo ahora dependen exclusivamente de los mercados privados de capitales, y que estos capitales son por naturaleza especulativos, es una economía, o, más bien, un país, con poca capacidad de decisión soberana sobre su desarrollo, con poca capacidad de negociación, con un espacio de decisión limitado y con necesidades urgentes de financiamiento.

La actuación del FMI ha vulnerado de tal manera a ese país, que parecería en realidad de que se ha tratado de una especie de estrategia de ablandamiento. Sobre esa vulnerabilidad trabaja el Banco Mundial en su "reforma estructural". El Banco Mundial conoce que a la par que se ha vulnerado la estructura económica, los costos de esta crisis han sido trasladados hacia los más pobres. El discurso del Banco Mundial toma en cuenta justamente a esos pobres para legitimar su actuación. El Banco Mundial elabora un discurso crítico desde los indicadores sociales que muestran el deterioro de las condiciones de vida, parecería incluso que toma distancias con el FMI, pero no hay que llamarse a engaño, su respuesta está dada de antemano: esos países son pobres porque no aplicaron las reformas estructurales, o porque no lo hicieron de una manera profunda y radical.

Empero, esas reformas estructurales así como las políticas de ajuste generan rechazos, protestas, movilizaciones. La historia de América Latina, y de otros países del globo, están marcadas por ellas. Las resistencias sociales que se susciten serán luego absorbidas, neutralizadas, controladas desde las reformas institucionales y políticas de la teoría del "buen gobierno", vale decir, la gobernabilidad. Así, el círculo se cierra. La estrategia es perfecta. Los puntos de fuga parecen no existir. El FMI ha aprendido la lección: la economía es siempre un asunto político, y la política siempre releva del poder.

Las imposiciones del FMI y el Banco Mundial, siempre buscan un mínimo de legitimidad, una apariencia de consenso, un simulacro de democracia. Si el FMI actúa, propone, monitorea, evalúa a un país, en función de un recetario previamente establecido, es porque en realidad éste ha acudido en búsqueda de un financiamiento excepcional para equilibrar sus cuentas externas. Su argumento es que si el país hubiese mantenido una "disciplina fiscal", un manejo "coherente" de sus cuentas internas y de sus equilibrios, entonces no habría necesitado del FMI. Este argumento traslada la responsabilidad de la crisis al país que la sufre y no al entorno que la genera. Es la crisis del país lo que le obligaría a éste a redactar un "memorando de entendimiento" con el FMI, también conocido como "Carta de Intención", y en el cual se explicitan los objetivos macroeconómicos que son absolutamente coherentes con aquellos criterios establecidos por el Consenso de Washington.

Ahora bien, estas "Cartas de Intención" en realidad son redactadas por el staff del FMI, y contemplan una serie de medidas económicas, cuyo objetivo central siempre es el

incremento de la fiscalidad, a fin de obtener mayores recursos que permitan el pago del servicio de la deuda externa, una fiscalidad que en lo fundamental descansa sobre los más pobres. A través de estas medidas se justifican los diferentes préstamos que el FMI hace a los países, y que pueden ser stand by, de facilidad ampliada, etc., dependiendo del monto, de la coyuntura y de los intereses que están en juego. Las medidas económicas que propone el FMI son las mismas independientemente del país, de su estructura poblacional, productiva, geográfica. En realidad, el FMI no se hace mayores problemas en designar un conjunto de medidas diferentes para cada país. Para el FMI todos los problemas de los países por definición son los mismos y por lo tanto ameritan el mismo recetario.

EL FMI no se molesta en conocer la realidad de los países a los cuales hace sus recomendaciones, su campo epistemológico es absolutamente cerrado y parte de una hipostasiación de la realidad: si la realidad se resiste a sus propuestas, tanto peor para ella. Esta hipóstasis de la realidad por la doctrina, en realidad evoca una estrategia de poder. Según esta estrategia, las respuestas están antes que las preguntas, porque el mercado como locus histórico en realidad es una axiomática, y los axiomas no se discuten. Para el FMI da lo mismo la situación de un país como Brasil que Guinea; Rusia o Etiopía tienen el mismo rango dentro de su campo epistémico. El FMI no hace economía, hace ideología disfrazada de economía, validada desde el campo de la economía pero que funciona más como discurso de poder. El FMI adopta "el mismo enfoque ante cualquier circunstancia", dice Sitglitz, ex economista jefe del Banco Mundial.

A diferencia del FMI, el Banco Mundial, en cambio, tiene un acervo más elaborado en lo que tiene que ver con el desarrollo, y por ello su acción resulta más estratégica y también más compleja. El Banco Mundial por su parte, y concomitante a los préstamos de ajuste estructural, ha elaborado lo que ellos denominan "Estrategia de Asistencia para el país" (Country Assistance Strategy, CAS). De la misma manera que las "Cartas de Intención", esta Estrategia de Asistencia, también se discute, y aprueba con el país receptor.

En esta Estrategia de Asistencia se detallan las líneas de crédito, los sectores en los que se va a trabajar, los compromisos que asume el gobierno, los tiempos en los que se realizarán los desembolsos, las garantías de cumplimiento, etc. Lo que no consta en estos documentos es la fiscalización social a estos préstamos: ¿qué pasa con el país si los programas de mitigación de la pobreza del Banco Mundial no dan ningún resultado? La respuesta está en que el país tiene que pagar esa deuda, independientemente de los resultados que se generen.

En la inmensa mayoría de los casos, los programas del Banco Mundial ni mitigan, ni reducen, ni alivian las condiciones de pobreza, generalmente las empeoran. Y es que los programas de desarrollo del Banco Mundial, son programas cerrados, en los que el país receptor tiene una mínima ingerencia. A la par de los programas de mitigación de la pobreza, el Banco Mundial financia los estudios que posibilitan la privatización de las políticas públicas, de los recursos naturales, de las empresas estatales, de los servicios públicos, etc. El país que recibe un préstamo bajo la figura de la Estrategia de Asistencia, termina más pobre, más endeudado, más vulnerable y en vías de dismantelar su Estado.

Ahora bien, un análisis detenido del CAS, conjuntamente con los préstamos de ajuste estructural del FMI nos demuestran una metodología básica que armoniza, coordina y estructura dos tiempos al tiempo que establece una estrategia política:

El corto y mediano plazo: con objetivos básicamente macroeconómicos, y cuyo compromiso fundamental le corresponde al FMI. El núcleo conceptual de esta fase es el discurso de la "estabilización". El argumento que legitima la actuación sobre este corto plazo hace referencia a la "crisis fiscal" debida a una supuesta irresponsabilidad del gobierno en el gasto del Estado, que ha generado un déficit fiscal, el mismo que a su vez ha presionado sobre la tasa de inflación y la tasa de interés, para remediar esta situación

y lograr la "estabilidad", el FMI propone medidas económicas, como: reformas tributarias, incrementos de impuestos, devaluaciones de la moneda, recortes de gasto social, eliminación de programas de ayuda y protección social, etc. El núcleo simbólico sobre el cual se estructura el discurso que legitima las medidas es la noción del equilibrio: supuestamente las medidas recomendadas por el FMI restaurarán el equilibrio económico, y una vez restaurado este equilibrio la economía empezaría su proceso de crecimiento, de ahí el énfasis por la "estabilización". El núcleo estratégico es el discurso de la crisis avalizado por las cifras de la inflación, la devaluación, el déficit fiscal, el déficit externo, principalmente.

El mediano y largo plazo: que busca reformas profundas dentro del Estado y la sociedad. Sus objetivos son las reformas a las instituciones del Estado, sobre todo a aquellas que tienen incidencias económicas, a los marcos regulatorios, a los marcos jurídicos, y a los marcos institucionales. Apunta también a promover reformas en los mercados de trabajo, a través de la flexibilización laboral, en los mercados financieros, en el sector público, en las inversiones públicas, en las empresas del Estado, etc. El núcleo conceptual que legitima a esta fase es el discurso de la "reforma estructural". El núcleo simbólico sobre el cual se estructura este discurso es el de la modernización, que apela a la eficiencia y eficacia del sector privado. El núcleo estratégico es el discurso de la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida, de ahí que uno de los componentes esenciales de trabajo del Banco Mundial sean los programas de mitigación o alivio a la pobreza. Este tiempo está armonizado con las políticas de ajuste. Para recibir la "ayuda" del Banco Mundial, el país deberá en lo posible suscribir un acuerdo con el FMI

Estos dos tiempos se correlacionan con una estrategia política que es aquella del "buen gobierno" (gobernabilidad), que a su vez contempla varias reformas de tipo institucional, normativo, legal, e incluso constitucional, que buscan la operativización del ajuste y la reforma estructural. Esta estrategia política también incorpora a su interior una serie de procesos: de desmovilización, y disuasión a través del mecanismo del Diálogo, de legitimación a través de la "lucha en contra de la corrupción", de concertación a través de los programas de mitigación de la pobreza, de convergencia a través del involucramiento de la cooperación exterior, etc.

El proceso de "estabilización y ajuste macroeconómico" es relativamente más manejable porque depende del poder constitucional que tenga el Gobierno, y, básicamente, la figura del Presidente de la República. La conflictividad no está en la capacidad discrecional de adoptar, ejecutar e imponer medidas, sino en la capacidad de negociar y neutralizar a sectores de la sociedad que podrían obstaculizar e incluso impedir la adopción de tales medidas. Un régimen presidencialista tendría aparentemente mayor capacidad de decisión y de gestión de este tipo de medidas por sobre la estructura del régimen político, incluida la clase política. El Presidente no tiene que rendir cuentas a nadie por la adopción de un paquete de impuestos que sustenten la política fiscalista de la "estabilización".

El proceso de "reforma estructural" es el más complejo, el más difícil y el más problemático, porque las reformas rebasan el ámbito de decisión del Gobierno y en realidad se convierten, o deben convertirse, en políticas de Estado. El Gobierno tiene que negociar con el régimen político la reforma estructural, y además con actores y clases sociales generalmente reacias a esta negociación. Pero tanto estos actores como la clase política tienen otras agendas, otros tiempos y otras prioridades que no necesariamente coinciden con aquellas de la "reforma estructural", además que una negociación con estos sectores obliga a una mayor transparentación de los términos del debate, lo que suscita la emergencia de nuevos sectores que disputan esas "reformas estructurales".

La "reforma estructural" es un proceso de largo aliento que debe ser minuciosamente establecido, coordinado, monitoreado. La "reforma estructural" en realidad es el eje del nuevo modelo tanto económico como social. Su ámbito de acción es vasto e implica una transformación profunda y radical tanto de la sociedad cuanto del Estado, en realidad, es un nuevo modelo de "desarrollo" el que está en juego, modelo de desarrollo más en el

sentido simbólico del término que en el sentido clásico, y más como una estrategia de poder, que como una opción de crecimiento y bienestar. Aquí constan estrategias como la privatización de las políticas públicas, las de "flexibilización de los mercados" sobre todo del mercado laboral, constan también todas las políticas de liberalización, desregulación, desreglamentación y privatización. No hay sector alguno que escape a esta estrategia.

Hsta ahora tanto el FMI como el Banco Mundial han realizado una tarea formidable en su proyecto de lograr una gran transformación neoliberal del mundo. Contra la opinión de todo el mundo, contra las decisiones de múltiples espacios sociales, contra la crítica de vastos sectores que incluyen a voces de su misma elite teconoburocrática, contra los indicadores sociales que muestran crecimientos dramáticos y alarmantes de la pobreza y la miseria en el mundo, contra los indicadores ambientales que amenazan con una catástrofe de magnitudes desconocidas, estas instituciones siguen empeñadas en su cruzada neoliberal con una devoción y una ortodoxia que recuerda a los misioneros de la edad media.

Su parusía es aquella del capital. El poder de convicción de su discurso se basa en el poder económico que los sustenta. No están preocupados de la verdad ni de la democracia. No les importa tampoco las debilidades estructurales de su discurso económico. Saben que el poder no radica en la fuerza de sus ideas, sino en el poder al que representan y para el cual trabajan.