

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

ECUADOR DEBATE

37

Quito - Ecuador, abril de 1996

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: La fragilidad financiera marcará la transición / 5 - 18

Marco Romero

Política: Realidad del ajuste define las opciones políticas / 19 - 28

Hemán Ibarra

Conflictividad: El conflicto sociopolítico junio 1995 - febrero 1996 / 29 - 33

Internacional: El dumping "social" versus el dumping "estatal" / 35 - 48

Wilma Salgado

TEMA CENTRAL

Apuntes para una economía política del ajuste neoliberal / 49 - 65

Alberto Acosta

El ajuste: Reflexiones teóricas desde nuestra realidad / 66 - 81

Jeannette Sánchez

Significados del ajuste estructural en el Ecuador / 82 - 103

Ruth Lucio Romero

Ajuste estructural, pobreza y participación popular / 104 - 130

Humberto Campodónico

Ajustes, coaliciones y reformas en los años 90 / 131 - 143

Adrián Acosta

Desidia electoral: Síndrome de ajustes frustrados; las elecciones de 1994 / 144 - 161

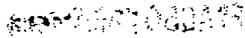
Roberto Santana

ENTREVISTA

Crisis y ajuste en América Latina: los puntos débiles de la experiencia vivida / 163 - 170

Entrevista hecha por Jeannete Sánchez y Mauricio León a Albert Berry

PUBLICACIONES RECIBIDAS



DEBATE AGRARIO

Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sustentable en la amazonia

175 - 195

Antonio Brack Egg

Aspectos político-sociales del manejo de los recursos naturales / 196 - 209

Leonard Field

ANALISIS

Me manda López. La doble vida del clientelismo político / 211 - 229

Javier Auyero

El discurso del poder / 230 - 237

Pablo Dávalos

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos,

Siglos XIX y XX / 239 - 241

Autores: Blanca Muratorio, Jill Fitzell, Anne Christine Taylor, Andrés Guerrero y
Laura Rival

Comentarios de Fredy Rivera V.

Ajuste estructural, pobreza y participación popular (*)

Humberto Campodónico (**)

"Los países en desarrollo acuden al liderazgo intelectual y a la asistencia financiera del Banco para hacer inversiones en la esfera de los recursos humanos" (Banco Mundial, Informe anual 1994, p.34). "El compromiso del país es un factor raro en el análisis de los préstamos del Banco Mundial. El Banco emplea o alquila los consultores para preparar los informes de los proyectos y los detalles del diseño. A los países se les da el Informe para que expresen sus puntos de vista o para que revisen el informe de los consultores" (Banco Mundial, Informe Wapenhans, (Portfolio Management Task Force, Effective Implementation: Key to Development Impact, 24-7-92).

PRESENTACION

Durante la década del 80 en América Latina, la preocupación central de la política económica radicó en superar los problemas de la Balanza de Pagos (sobretudo, el pago de la deuda externa) y los problemas inflacionarios. Se aplicaron, en general, programas de estabilización de corte ortodoxo que generaron excedentes comerciales importantes, los mismos que fueron transferidos al exterior por una suma superior a los US\$ 220.000 millones en el período 1982-91

(CEPAL, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1994, Santiago, Cuadro A.16).

Al mismo tiempo, con el apoyo del FMI y del Banco Mundial, se implementaron una serie de reformas estructurales de contenido neo-liberal, cuyo objetivo era cambiar los marcos institucionales de desenvolvimiento de la economía para generar modificaciones de la oferta en el plano microeconómico. Se trataba de retirar al Estado de su rol promotor (así como de su intervención directa en la actividad económica vía empresas estata-

(*) Una primera versión de este artículo fue presentado en un seminario de ALOP.

(**) Economista Peruano. Investigador de DESCO - Lima.

les), producto de la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, cambiándolo por el libre juego de las fuerzas del mercado y el rol preeminente de la actividad privada.

En el campo de las políticas y los gastos sociales ocurrió un proceso similar. Tras un período largo en que el Estado trató de desarrollar un sistema de política social encargado de la provisión de bienestar individual y colectivo, las nuevas políticas económicas han determinado cambios sustantivos en los antiguos supuestos y orientaciones. Los recortes del gasto fiscal fueron regla en la mayoría de los países de la Región. Estos recortes se centraron en el gasto social, denominado "gasto no productivo", con énfasis particular en salud, vivienda social, educación y el apoyo a los sectores más pobres de la población.

Hacia fines de la década del 80, se apreció una notable mejoría en algunos indicadores macroeconómicos de algunos países de la Región; por ejemplo, se logró el descenso de la inflación, la disminución de los déficits fiscales, el aumento de las exportaciones, entre otros factores. A partir de 1991, se revirtieron las transferencias negativas de capitales al exterior, dando lugar a una fuerte entrada neta de capitales, tanto en lo que concierne a la Inversión Extranjera Directa (estimulado por las

privatizaciones), de las inversiones de cartera (Bolsa de Valores), las emisiones internacionales de bonos y de una buena cantidad de capital de corto plazo (debido a los diferenciales de tasas de interés con los países industrializados).

Sin embargo, también comenzó a hacerse evidente que la drasticidad de los programas de estabilización y ajuste estructural estaban afectando fuertemente a los sectores sociales de menores ingresos, con el consiguiente agravamiento de la pobreza urbana y rural, incidiendo también en el agravamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso, la cual es, hoy en día, la más desigual del mundo ¹.

Desde mediados de la década del 80, el Banco Mundial expresó su preocupación por esta situación, comenzando a canalizar parte de sus préstamos a programas de alivio de la pobreza. Más adelante el BID también se hizo eco de estas preocupaciones, al punto que su VIII Reposición de capitales (abril de 1994), prevé que el 50% de dicho aumento (US\$ 40.000 millones) debe destinarse al alivio de la pobreza.

En el campo de las políticas gubernamentales, esta preocupación se centró en la implementación de programas de alivio a la pobreza. Su objetivo principal era crear programas o fondos de

1. Esta recuperación de indicadores macroeconómicos no ha beneficiado al conjunto de la población, lo que ha agravado los problemas sociales y ha concentrado aún más la distribución del ingreso. Así lo reconoce el Banco Interamericano de Desarrollo: "Aunque se ha logrado mucho con respecto a la reactivación de la economía y la estabilidad macroeconómica, los índices de pobreza siguen siendo adversos y la distribución regional de los ingresos es todavía la más desigual en el mundo. Durante los años ochenta, la pobreza se agudizó debido a la crisis económica. Difícilmente el crecimiento económico y la modernización serán duraderos si no hay estabilidad política y social, la cual, a su vez, depende de una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento" (BID. Informe Anual 1993, p.6).

compensación social para los sectores afectados por las políticas económicas. Por su naturaleza y diseño estos programas fueron concebidos como programas de corto plazo, mientras se esperaba que las reformas estructurales produjeran efectos positivos en la evolución de la situación económica. Tenemos, por ejemplo, el Programa Nacional de Solidaridad de México, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile, el Fondo de Compensación Social en Perú y el Fondo de Inversión Social de El Salvador, entre otros.

En los últimos años y sobre todo desde 1988, ha comenzado, en los organismos multilaterales, una discusión sobre el carácter contradictorio del mejoramiento de algunos indicadores macro-económicos junto con el agravamiento de la pobreza y de la distribución desigual del ingreso. La discusión se centra en el siguiente punto: de mantenerse las desigualdades mencionadas, las reformas económicas implementadas están en peligro, pues se plantean serios problemas de gobernabilidad que pueden dar paso a la inestabilidad social y política.

En un plano más restringido, también en los últimos años ha comenzado una discusión sobre la participación popular en el diseño, implementación, ejecución y monitoreo de los diferentes proyectos que ejecutan los organismos multilaterales, en particular el Banco Mundial. Existen varios niveles en esta discusión. Uno de ellos se refiere a la importancia de plantear un desarrollo centrado en la persona humana y, por lo tanto, de la necesaria discusión acerca del propio contenido de las reformas estructurales lo que involucra, por lo tanto, una discusión

sobre el contenido de los préstamos de ajuste estructural. Otro nivel de la discusión, fundamentalmente impulsado por el Banco Mundial, se orienta a discutir principalmente cuáles son las instancias y mecanismos de participación popular en los proyectos que conciernen a los pobres, lo que, evidentemente, deja de lado la discusión sobre los otros tipos de los préstamos del Banco Mundial. A pesar de ello, esta discusión es de la más alta importancia pues abre canales y espacios de discusión sobre los conceptos y las políticas de desarrollo, el rol del Estado y el mercado, el rol de la sociedad civil y sus diferentes organizaciones, entre otros aspectos.

La mixtura de todos estos componentes ha dado lugar a una discusión fundamental acerca de las reformas económicas y las reformas sociales. Según el Presidente del BID, Enrique Iglesias, es necesario que la reforma económica en curso sea complementada con la reforma social. La reforma social sería, en definitiva, la otra cara de la medalla de la reforma económica (Iglesias, Enrique: Discurso Inaugural de la Asamblea Anual de Gobernadores del BID, Guadalajara, abril de 1994).

Se pone, entonces, a la orden del día el debate sobre el desarrollo integral. Las ONG's tenemos una oportunidad de avanzar en ese proceso y en esa discusión, entendida como el desarrollo centrado en la persona humana. La reforma social no debe consistir simplemente en políticas de compensación de corto plazo sino que incluye la necesaria revisión y reformulación de los conceptos basados únicamente en las bondades del mercado, para avanzar hacia un desarrollo centrado

en la gente que ponga en el centro la participación ciudadana, la reforma del Estado y la mejora del gasto social en los sectores tradicionales: educación, salud y vivienda.

En este documento analizamos las políticas de ajuste estructural, los impactos sociales en la década del 80, la evolución de los préstamos del BIRF y la AIF en el período 1990-1994, la evolución del enfoque de la pobreza por parte del Banco Mundial, una evaluación de los condicionantes del ajuste: concertación y transparencia, las políticas de compensación social y la participación popular.

1. LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL BANCO MUNDIAL

Como se sabe, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento ² (AIF) son dos instituciones del banco Mundial, cuya función es el apoyo crediticio a los llamados países en desarrollo (PED).

Originalmente, el BIRF y la AIF otorgaban créditos para inversiones específicas, es decir, relacionadas con una obra concreta (represas, irrigaciones, carreteras, redes de alcantarillado, hospitales, programas de vivienda, etc.).

Sin embargo, desde 1979-80, el BIRF y la AIF, pusieron en marcha los

Préstamos de Ajuste Estructural (PAE), los mismos que están orientados a cambiar la estructura productiva de los países, de manera que éstas pongan en el centro de asignación de los recursos por parte del mercado. El BIRF y la AIF han otorgado PAE a más de 80 países del Tercer Mundo.

Según el Banco Mundial, estos programas se hicieron necesarios debido a lo siguiente:

"El típico país que recurre a préstamos de ajuste estaba enfrentado a desequilibrios macro-económicos, tales como, insostenibles déficits de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, altos déficits fiscales y alta inflación. Al mismo tiempo, existían distorsiones microeconómicas como, por ejemplo, impedimentos a la movilización de los factores, barreras a la competencia, tanto doméstica como internacional y precios de bienes transables y de servicios públicos que no estaban relacionados con los costos de oportunidad (Banco Mundial, Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth, Documento R90-51)" marzo de 1990, p. 1).

Los desajustes macroeconómicos estaban a cargo del FMI y las distorsiones microeconómicas a cargo del Banco Mundial. Hasta mediados de la década de los 80, era notoria la separación entre medidas de estabilización y reformas estructurales. Las primeras

2. La AIF fue creada en 1960 y su objetivo es otorgar préstamos concesionales a los países más pobres, es decir a aquellos que tienen un ingreso anual per cápita de hasta US\$ 700. Los préstamos de la AIF tiene un período de gracia de 10 años, su pago se hace en un plazo de 30 años y la tasa de interés es del 0,75%. La AIF obtiene sus fondos de países donantes, de los repagos de los préstamos que otorga y de transferencias del BIRF. El número de países donantes se ha incrementado de 17 a 33 y los países prestatarios han aumentado de 19 a 78. Los países de América Latina que reciben sus préstamos son: Bolivia, la Región del Caribe, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y St. Kitts.

estaban a cargo del FMI y tenían como objetivo reequilibrar la balanza de pagos y disminuir la inflación en el país con problemas.

La etapa de estabilización comprende, en lo esencial, las siguientes medidas: a) emisión monetaria restrictiva para reducir el crecimiento de la demanda agregada y la tasa de inflación; b) reducción del déficit fiscal, mediante recortes en los gastos gubernamentales y/o aumento de impuestos; c) políticas de tasas de interés real positivas; d) acciones sobre el tipo de cambio para asegurar uno real que mejore la competitividad internacional y cree los incentivos para expandir la producción de los bienes transables; e) políticas para reducir la deuda externa; f) introducción de las reformas estructurales³.

Las reformas estructurales estaban a cargo del BM y tenían como objetivo "los cambios en los precios relativos y las instituciones, de manera que la economía sea más eficiente, más flexible y más capaz de utilizar sus recursos y, por lo tanto, de construir un crecimiento sostenido de largo plazo"⁴. Este crecimiento debe sustentarse, esencialmente, en una dinámica exportadora, a diferencia de las políticas aplicadas anteriormente, que se basaban en el crecimiento del mercado interno.

Las reformas estructurales son apoyadas, entonces, por el BM a tra-

vés de los préstamos de ajuste estructural (PAE), creados en 1979-80 y cuyo objetivo está definido de la siguiente manera:

"Al ligar los préstamos a los cambios institucionales y de la política en los países receptores, los PAE trataban de mejorar la respuesta de la economía a los shocks externos existentes y futuros. Los préstamos tradicionales para proyectos seguirán siendo el centro de la asistencia al desarrollo proporcionada por el Banco. Los PAE fueron vistos como el nuevo instrumento que proveería financiamiento rápidamente desembolsable para balanza de pagos, lo que también haría que el Banco apoye y refuerce su diálogo de políticas con los 'policy makers' de los países".⁵

Las reformas estructurales comprenden, en lo esencial, las siguientes medidas: "a) reforma tributaria; b) liberalización de importaciones y reducción arancelaria; c) reformas y/o privatización de las empresas públicas para reducir el déficit del sector público no-financiero; e) cambios en el sistema financiero y en el rol del Banco Central. Normalmente, estas reformas deben ser escalonadas, mientras se ponen en marcha las instituciones y se establecen los marcos legales regulatorios".⁶

En lo que concierne al origen de estas políticas, tenemos que el Banco Mundial afirma que existen dos cau-

3. FRENKEL, Jacob y Mohsin KHAN: "Adjustment Policies and Economic Development", en: American Journal Of Agricultural Economics, agosto de 1990, pp. 816-817.

4. BANCO MUNDIAL: "Adjustment Lending, An Evaluation of 10 Years of Experience". Policy and Research Series. 1988, p.1.

5. Ibidem. Enfasis nuestro.

6. CORBO, Victorio y Stanley FISCHER: "Adjustment Programs and Bank Support Rationale and Main Results". Working Paper No. 582, Banco Mundial, 1991, pp. 5-6.

sas; una de origen interno y otra de origen externo:

"Las instituciones de los PED son débiles, como se puede apreciar en sus sistemas financieros deficientes y pobre administración económica. Los desequilibrios macroeconómicos y las distorsiones microeconómicas son usualmente el resultado de la existencia de instituciones débiles y políticas inapropiadas. Estos problemas fueron exacerbados por fuertes "shocks externos" -en los tipos de interés reales, en los precios de los productos básicos y la demanda por exportaciones -al mismo tiempo que se producía una reducción drástica paralela del financiamiento externo" (Banco Mundial, Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth, Documento R90-51, marzo de 1990, p. 1).

Como se observa, este enfoque hace hincapié en que el origen de los problemas es, esencialmente, interno. También se afirma, aunque con menos fuerza, que los problemas internos fueron "exacerbados" por los "shocks externos de principios de la década del 80. Según el Banco Mundial:

"A comienzos de los años 80 hubo una recesión mundial, las tasas de interés reales más altas desde la Gran Depresión, deterioro y volatilidad de los términos del intercambio y, para muchos países, un repentino cierre de los mercados financieros internacionales. El impacto combinado del shock de los términos del intercambio y las tasas de interés reales, comparando 1981-84 con 1970-80, causó una pérdida anual promedio de cerca del 12% del PBI de 1980 para los países que habían aplicado tempranamente programas de ajuste y de cerca del 5% del

PBI para otros países con programas de ajuste" (ibid, p.14).

Puede decirse, entonces, que una caída de 12% del PBI causada por un shock externo es una causa fundamental del problema. La realidad de estos "shocks externos" planteaba la necesidad de cambios y reformas estructurales en los países del Tercer Mundo. Pero está en discusión que las reformas estructurales tengan que ser aquellas que plantea el Banco Mundial.

2. LOS IMPACTOS SOCIALES EN LA DÉCADA DEL 80

La década del 80, también llamada la "década perdida", significó profundos retrocesos en los niveles de inversión, gasto público y consumo de los países de la región. Según Ricardo Ffrench Davis:

"El ajuste que tuvo lugar en América Latina durante los años ochenta se caracterizó por su regresividad en la gran mayoría de los países. Trajo aparejado un aumento del desempleo, una notable reducción de los salarios, la que se prolongó hasta el presente decenio y un deterioro de la calidad de la educación y de los servicios de salud. En general, la distribución del ingreso y de las oportunidades empeoró de manera notoria. Ello constituye una deuda social que las democracias de la Región deben saldar con gran eficacia y de manera sistemática. La respuesta es un crecimiento con equidad" (Ricardo Ffrench Davis: "Las políticas de ajuste y sus Repercusiones Socioeconómicas", Comisión Sudamericana de Paz, septiembre de 1994).

Utilizando el criterio de que son pobres aquellos que ganan menos de un dólar al día, el Banco mundial dice:

"El número absoluto de pobres de América Latina creció de 87 a 108 millones y la proporción de pobres de total de la población se incrementó del 22,4 al 22,5% entre 1985 y 1990. Pero no solo fue eso. En América Latina también los pobres se hicieron más pobres, si se tiene en cuenta que aumentó la brecha entre el ingreso de los pobres y la línea promedio de la pobreza" (World Bank, Implementing the World Bank Strategy to reduce Poverty, Abril 1993).

De acuerdo a la CEPAL, 196 millones de latinoamericanos se sitúan debajo de la línea de pobreza, o sea un 45,9% del total de la población del subcontinente. Esto representa un incremento del 2,5% de la magnitud de la pobreza en 1986. De ese total, 94 millones de personas -22% del total de la población- se encontraban en una situación de extrema pobreza.

En los últimos años ha habido una recuperación del crecimiento en algunos países de América Latina. Sin embargo, el PIB por habitante del conjunto de América Latina y el Caribe en 1994 era de 97,6, con respecto a la base 100 del año 1980 (CEPAL, Balance preliminar 1994, op. cit. Cuadro A.1).

En conclusión, tenemos que la recuperación producida en los últimos años no trae consigo beneficios generalizados para la mayoría de la población, sino para algunos sectores. Es esta constatación la que está en la base de las formulaciones sobre políticas sociales y alivio de la pobreza en los organismos multilaterales y, tam-

bién, en las agencias de Naciones Unidas.

La reciente crisis mexicana ha puesto en cuestión los logros asimétricos que hemos reseñado. Este punto debe también ser tratado a profundidad pues se trata de un cuestionamiento profundo al modelo neo-liberal y a la forma de relacionamiento de América Latina con el mercado mundial de capitales en esta época de globalización.

3. EVOLUCION DE LOS PRESTAMOS DEL BIRF Y LA AIF EN EL PERIODO 1990-1994

En el período 1990-94, los préstamos conjuntos del BIRF y la AIF a nivel mundial ascendieron a la suma de US\$109.607 millones, de los cuales el 71% correspondió al BIRF y el 29% a la AIF (Ver cuadro No. 1)

En lo que concierne al destino de los préstamos, podemos apreciar que los mayores montos se han destinado a los sectores Agricultura y Desarrollo Rural, Energía e Infraestructura y Desarrollo Urbano (Ver Cuadro No.1).

Respecto a los montos prestados por cada una de las instituciones, puede apreciarse que el BIRF concentra más o menos el 70 a 71% del total de préstamos, correspondiéndole a la AIF el 29 a 30% restante (Ver Cuadro No.2).

Es importante analizar dos tipos de préstamos a profundidad: los PAE y los Préstamos para Recursos Humanos (Educación; población; salud y nutrición y el sector social. Estos últimos son los préstamos para el impulso de lo que el Banco Mundial llama el capital humano.

Cuadro No. 1
Tendencias de las operaciones crediticias del BIRF y AIF
(En millones US\$)

| | 1990 | | | 1994 | | |
|--------------|----------------|-------------|--------------|----------------|---------------|--------------|
| | BIRF | AIF | TOTAL | BIRF | AIF | TOTAL |
| Agricult. | 1994.5 | 1661.6 | 3656.1 | 2233.3 | 1674 | 3907.3 |
| Energía | 3084.5 | 219.6 | 3304.2 | 2570.6 | 186.2 | 2756.8 |
| Industria | 650.5 | 148.1 | 798.6 | 422.7 | 272.2 | 694.9 |
| Fines Gen. | 3030 | 489.6 | 3539.6 | 976.9 | 1138.5 | 2115.4 |
| Urbanismo | 4224.5 | 1111.4 | 5335.5 | 4276.5 | 1694.4 | 5970.9 |
| Ecología | | | 0 | 730.5 | 17.3 | 747.8 |
| Turismo | | | 0 | 20 | 0 | 20 |
| Finanzas | 1091 | 526.2 | 1617.1 | 1093.5 | 411.1 | 1504.6 |
| Recurs. H. | 1054.7 | 1368.3 | 242.3 | 1905.9 | 1195.4 | 3101.3 |
| Educación | 530.1 | 959.5 | 1489.0 | 1409.9 | 698.1 | 2108 |
| Población | 524.6 | 408.8 | 933 | 366 | 319.7 | 685.7 |
| Sector Soc. | | | | 130 | 20.6 | 150.6 |
| TOTAL | 15172.7 | 6525 | 20704 | 14229.9 | 6592.1 | 20822 |

Cuadro No. 2
Operaciones Crediticias del BIRF y la AIF
(En porcentajes)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | TOTAL | TOTAL MILLONES |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|
| | BIRF | 73,3 | 72,3 | 69,8 | 71,5 | 68,3 | 71,0 |
| AIF | 26,7 | 27,7 | 30,2 | 28,5 | 31,7 | 29,0 | 31,711 |
| TOTAL | 100 |

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 1992, 1994.

Desde este ángulo podemos observar que los PAE del BIRF suman US\$ 12,931 millones y los PAE de la AIF suman US\$ 5,104, es decir, un total de US\$ 18,035 millones para el período 1990-94. Esto significa el 16,4% del total prestado por ambas instituciones (Ver Cuadro No. 3).

Un porcentaje similar le corresponde a los Préstamos para Recursos Humanos (PRH). Los montos prestados durante el período analizado, ascienden a US\$ 8,401 y US\$ 7,604 millones para el BIRF y la AIF, respectivamente. El total de US\$ 16,000 millones representa el 14,6 del total prestado.

En 1994 se aprecia una significativa reducción de los PAE del BIRF, pues éstos fueron de sólo US\$ 977 millones, mientras que en años anteriores siempre superaron los US\$ 2,500 millones, llegando a un máximo de US\$ 3,745 millones en 1993. Por el contrario, en lo que corresponde a los PAE de la AIF, se puede ver que su monto ha venido aumentando. En 1990 sólo fueron de US\$ 490 millones y en 1994 fueron US\$ 1138 millones, es decir un aumento de 133%; cabe resaltar que en 1992 los PAE de la AIF llegaron a US\$ 1,633 millones, cifra más alta del período.

Cuadro No. 3
Montos de créditos acumulados sectores BIRF y AIF
(En millones US\$)

| | IRFB | % TOTAL | IFA | % TOTAL |
|-------------|-------------|----------------|------------|----------------|
| Agricult. | 10585.4 | 13.59 | 7856 | 24.77 |
| Energía | 15330.8 | 19.68 | 1619.3 | 5.11 |
| Industria | 3483 | 4.47 | 937.7 | 2.96 |
| Fines Gen. | 12931.3 | 16.60 | 5016.7 | 15.82 |
| Urbanismo | 20386.3 | 26.17 | 6630.7 | 20.91 |
| Ecología | 742 | 0.95 | 72.1 | 0.23 |
| Turismo | 150 | 0.19 | 0 | 0.00 |
| Finanzas | 5888.5 | 7.56 | 1973.7 | 6.22 |
| Recurs. H. | 8404.5 | 10.79 | 7605.3 | 23.98 |
| Educación | 5723.1 | 7.35 | 3976.1 | 12.54 |
| Población | 2551.4 | 3.28 | 3608.6 | 11.38 |
| Sector Soc. | 130 | 0.17 | 20.6 | 0.06 |

Analizando la evolución de los PRH del BIRF, se aprecia que ha habido un fuerte aumento desde 1990. El monto aumenta de US\$ 1,054 millones en 1990 a 1,905 millones en 1994.

En lo que concierne a los PRH de la AIF, el monto del PRH de 1994 (US\$ 1,198 millones) es similar al de 1990 (US\$ 1,368 millones). Durante el

período analizado, sin embargo, en algunos años hubo fuerte aumento de los PRH: en 1992 éstos ascendieron a US\$ 2,143 millones. Nuestra Región recibió préstamos por US\$ 27,775 millones en el período 1990-1994, lo que representa el 25% del total de los préstamos otorgados por el Banco Mundial en ese período (Ver cuadro No. 4).

Cuadro No. 4
Operaciones con préstamos en América Latina y el Caribe
(En millones US\$)

| SECTORES | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Agricult. | 855.7 | 941.5 | 1569.6 | 390 | 446.9 |
| Energía | 897.5 | 260 | 121.1 | 416.9 | 0 |
| Industria | 77.5 | 200 | 0 | 250 | 14 |
| Finanzas | 471.1 | 844.5 | 877 | 125 | 604.5 |
| Fines gener. | 1765 | 1095.1 | 956 | 1701.1 | 180.5 |
| Infraestruc. | 1508.7 | 963 | 1304.2 | 2306.5 | 1518.5 |
| Ecología | 0 | 0 | 0 | 16.3 | 418 |
| Recurs. H. | 389.2 | 932.6 | 833.6 | 962.7 | 1544.3 |
| Educación | 0 | 595.3 | 786.1 | 588.7 | 1083.3 |
| Población | 389.2 | 337.3 | 47.5 | 374 | 331 |
| Sector Soc. | 0 | 0 | 0 | 0 | 130 |
| Turismo | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 |
| TOTAL | 5964.7 | 5236.7 | 5661.5 | 6168.5 | 4746.7 |

Los PAE han sido importantes de 1990 a 1993. Pero se puede ver que descienden en 1994 a US\$180 millones, lo que significaría que, para el Banco Mundial, América Latina ya habría superado la etapa del ajuste estructural y estaríamos ahora en la etapa del post-ajuste.

Por el contrario, los PRH tienen un aumento casi constante y en 1994 son

superiores en un 322% a los de 1990, ascendiendo ahora a US\$ 1,544 millones contra US\$ 389 millones en 1990. Destaca el aumento de los préstamos al Sector Educación.

Los préstamos de la AIF

En lo que concierne a desagregación de los préstamos de la AIF por re-

giones, se puede apreciar que, en 1993 y 1994, éstos solo ascienden al 4,7% del total (Ver cuadro No.5). Los mayores montos se destinan a África (40,7% del total) y Asia del Sur y Asia Oriental (28,8 y 21,4%, respectivamente).

Puede apreciarse también, que los PAE de la AIF para América Latina representaron el 43% en el período 1991-1993 y el 54% en 1994. Estos porcentajes son los más altos de todas las Regiones, como se puede observar en el Cuadro No. 6.

La vigencia de los problemas de la deuda externa y la responsabilidad de los organismos multilaterales

Un reciente estudio de EURODAD titulado "La deuda con los organismos multilaterales: Un problema que debe entenderse y que debe resolverse" (Bruselas, 1994), afirma que la deuda de los PED con los organismos multilaterales está en aumento y que deben tomarse medidas para resolverlo.

Cuadro No. 5
Distribución de Compromisos de AIF por Regiones
(En millones de DEG)

| | AÑO FISCAL 1993 | | AÑO FISCAL 1994 | |
|---------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
| | MONTO | % | MONTO | % |
| África | 2111 | 45.1 | 1927 | 40.7 |
| Asia Oriental | 804 | 17.6 | 1012 | 21.4 |
| Asia del Sur | 1281 | 28.0 | 1362 | 28.8 |
| ECA | 35 | 0.8 | 138 | 2.9 |
| MENA | 127 | 2.8 | 73 | 1.5 |
| ALC | 217 | 4.7 | 223 | 4.7 |
| TOTAL | 4577 | 100.0 | 4734 | 100.0 |

Como se puede apreciar en el Cuadro No. 7, la proporción del stock de la deuda externa de los organismos multilaterales con respecto al total de la deuda ha crecido en los últimos años. En efecto, en 1980, ésta representaba el 22% de la deuda de los

Países de Medianos Ingresos Severamente Endeudados (PMISE) y en 1994 representa el 28%. Para los Países de Bajos Ingresos Severamente Endeudados (PBISE) el aumento es de menor proporción: del 7,1% en 1980 al 12,8% en 1994.

Cuadro No. 6
Tendencias Regionales de Préstamos de Ajuste
(En millones de DEG)

| | 1991-1993 | | 1994 | |
|---------------|----------------|-------------|-------------|-------------|
| | PROMEDIO ANUAL | | MONTO | % |
| | MONTO | % | | |
| Africa | 784 | 37,1 | 932 | 48,4 |
| Asia Oriental | (104) | (35,4) | (529) | (68,2) |
| Asia del Sur | 118 | 9,2 | 249 | 18,3 |
| ECA | 5 | 13,5 | 72 | 51,8 |
| MENA | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| ALC | 92 | 42,2 | 120 | 53,8 |
| TOTAL | 1025 | 22,4 | 1373 | 29,0 |

ALC = América Latina y el Caribe

MENA = Medio Oriente y Africa del Norte

ECA = Europa y Asia Central

Fuente: AIF: The first year of IDA 10, Banco Mundial, Octubre 1994, Cuadro 17.

Lo que resulta preocupante es que las transferencias netas a los organismos multilaterales (Banco Mundial y FMI) son altamente negativas en los últimos años. En otras palabras, estos organismos multilaterales están recibiendo, por concepto de repago de los préstamos, más dinero del que prestan a los PED. Esto puede apreciarse claramente en el Cuadro No. 8. En el período 1990-1993, las transferencias netas a los países severamente endeudados tomados en conjunto fue ne-

gativa en US\$ 8,500 millones. Si excluimos los flujos con la AIF, entonces la transferencia se vuelve más negativa aún, llegando a US\$ 15,700 millones.

Con respecto a los PBISE, puede apreciarse que el flujo neto fue positivo en US\$ 1,800 millones. Pero si se excluyen los préstamos de la AIF, entonces el flujo neto fue negativo en US\$ 5,100 millones. Lo que esto significa es que los préstamos de la AIF se están dirigiendo a pagar una parte de los intereses del BIR⁷.

7. Hay que resaltar que esto es posible gracias a la llamada "Quinta Dimensión" de la AIF, que permite que el dinero de la AIF sea utilizado para los fines mencionados.

Cuadro No. 7
Stock de deuda con los organismos multilaterales

| | 1980 | 1990 | 1993 | 1994 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|
| PBISE | | | | |
| Total | 46,3 | 168,8 | 171,5 | 177,8 |
| Multilaterales | 10,2 | 39,9 | 46,8 | 50,2 |
| Porcentaje | 22,0 | 23,7 | 27,3 | 28,3 |
| PMISE | | | | |
| Total | 134,9 | 338,2 | 369,0 | 386,0 |
| Multilaterales | 9,6 | 43,1 | 45,7 | 49,6 |
| Porcentaje | 7,1 | 12,7 | 12,4 | 12,8 |

PBISE: Países de bajos ingresos severamente endeudados

PMISE: Países de medianos ingresos severamente endeudados.

Fuente: Banco Mundial, Estadísticas de la Deuda Externa 1994-95, pp. 221-227.

Cuadro No. 8
Transferencias netas al FMI y al Banco Mundial 1990-93
(En millones de US\$)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 90-93 |
|----------------------|------|------|------|------|-------|
| PBISE | | | | | |
| Excluyendo AIF | -0,9 | -1,6 | -1,2 | -1,3 | -5,1 |
| Incluyendo AIF | 0,7 | 0,1 | 0,5 | 0,4 | 1,8 |
| PMISE | | | | | |
| Excluyendo AIF | -3,3 | -2,9 | -3,3 | -1,1 | -10,6 |
| Incluyendo AIF | -3,3 | -2,9 | -3,2 | -1,0 | -10,4 |
| PBISE y PMISE | | | | | |
| Excluyendo AIF | -4,3 | -4,5 | -4,4 | -2,4 | -15,7 |
| Incluyendo AIF | -2,6 | -2,7 | -2,7 | -0,5 | -8,5 |

PBISE: Países de bajos ingresos severamente endeudados.

PMISE: Países de medianos ingresos severamente endeudados.

Fuente: Estadísticas de la Deuda Externa publicadas por el Banco Mundial 1994-1995, pp. 221-227.

Elaboración: EURODAD

Algunas conclusiones

Buena parte de los préstamos de la AIF son para "apoyo a políticas", es decir, son préstamos de ajuste estructural. Los PAE representaron el 29% de todos los préstamos de la AIF. Así mismo, según EURODAD, una parte sustancial de los préstamos de la AIF financian la construcción de grandes proyectos, que tienen poca importancia para los pobres.

Los proyectos tienen un enfoque burocrático y técnico; los pretendidos beneficiarios rara vez tienen poder de decisión en el diseño, implementación y monitoreo de sus actividades.

El uso del dinero de la AIF para refinar la deuda al BIRF es altamente cuestionable, pues este dinero debería usarse para financiar desarrollo humano.

También se constata que la mayor parte de los proyectos del AIF con participación comunal muestran serios defectos en el planeamiento y en la implementación de proyectos de rehabilitación y reasentamiento; carecen de un enfoque centrado en género y pobreza, así como de una participación de las comunidades afectadas.

Hay diversos planteamientos con respecto a la AIF. Algunas ONG's plantean que esta no debe estar bajo la tutela del Banco Mundial y que debería independizarse. Por otro lado, existen diversas alternativas que se refieren al funcionamiento de la AIF. Entre ellas tenemos: el redireccionamiento de los

préstamos de la AIF hacia la reducción de las causas estructurales de la pobreza, desvinculándolo de los programas de ajuste estructural y del refinanciamiento o pago de deuda. Debe, por el contrario, dirigirse a reformas estructurales para reducir las desigualdades e inequidades de clases y de género, y entre grupos sociales y regionales: la participación de los pobres y las comunidades afectadas en todas las fases de los proyectos; la participación de las ONG's y organizaciones ciudadanas en el diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos y en la provisión de información y retroalimentación. También se sugiere realizar reformas en el Banco Mundial y en su cultura institucional, incluyendo la descentralización de responsabilidades y una mayor utilización de recursos locales. El objetivo de esta reforma no sería solo una mayor eficiencia interna y calidad en los proyectos, sino sobre todo la necesidad de ser consistente con los objetivos de un desarrollo descentralizado y local (DESCO, Boletín Cooperación No. 6, Lima, abril de 1995. p.7).

4. LA EVOLUCION DEL ENFOQUE DE LA POBREZA POR PARTE DEL BANCO MUNDIAL ⁸

La situación de pobreza se vio agudizada por la crisis enfrentada por nuestros países en la década pasada. Como dice el Banco Mundial: "La región tiene hoy más pobres que a comien-

8. En el momento de la redacción de este documento no se había recibido, a pesar de haberla pedido con anticipación, la documentación sobre las evaluaciones de pobreza que realiza el Banco Mundial, ni tampoco aquella relacionada con los fondos de inversión social.

zos de los años ochenta, en números absolutos y como porcentaje de la población total" ⁹.

Por ello, el tema de la pobreza ha tomado un lugar de primera importancia para el Banco Mundial. Hoy en día se presenta el reto de su alivio como el punto central en la agenda del Banco. En este sentido el Presidente del BM ha manifestado que "la reducción de la pobreza deberá ser el punto de referencia para juzgar el desempeño del Banco como Institución de desarrollo". ¹⁰

La visión del Banco Mundial sobre la pobreza y los mecanismos para enfrentarla ha evolucionado a lo largo del tiempo, como resultado de lo observado en las experiencias realizadas en nuestros países y como producto del aprendizaje de las mismas.

En los textos de la década pasada encontramos diversas maneras de aproximarse al problema de la pobreza y diversos planteamientos para su reducción. Por ejemplo, en 1986-87 de lo que se trata es de tomar medidas concretas para aliviar la pobreza durante el ajuste, aquí se muestra claramente la idea que el ajuste trae consigo efectos negativos, "por lo que los más débiles no están aptos para hacerlo (enfrentar estos efectos negativos) requieren de una ayuda temporal". Subyace la idea que "en el largo plazo los efectos negativos sobre la

pobreza desaparecerán o mejorarán". Así lo señalan Demery y Addison, quienes ¹¹ además proponen diversas maneras de ayudar a los pobres "durante el ajuste estructural".

En este momento de la visión del Banco, entonces, se afirma que el ajuste estructural puede agravar, temporalmente, la pobreza. Las medidas que se proponen son fundamentalmente asistenciales: aumentar el acceso de los pobres a bienes productivos, mejorar sus posibilidades de empleo, asegurar su acceso a servicios de educación y salud, entre otras. Plantean de este modo que si estas medidas no se tomaran en consideración, el ajuste resultaría insostenible.

De otro lado, el propio carácter de estas medidas indica que son sectoriales. Conclusión: en esta etapa las medidas no forman parte una estrategia global para enfrentar la pobreza.

Más adelante, el Banco planteó nuevos enfoques. En 1987 se creó el Grupo de estudio especial, integrado por funcionarios del Banco cuyo objetivo fue examinar el historial del Banco en lo que respecta al alivio de la pobreza así como proponer nuevas actividades en esta esfera. El grupo formuló un programa de acción para el Banco cuya premisa fundamental fue la siguiente: "aunque en el largo plazo el crecimiento económico es el factor más importante para reducir la po-

9. BID-PNUD. Reforma social y Pobreza: hacia una agenda integrada del desarrollo. Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza, Washington, 1993 (pág. 14).

10. Banco Mundial. Informe Anual 1993 (pág. 11).

11. Demery L. y Addison, T... "The Allevation of poverty under structural adjustment", Banco Mundial, 1988 (pág. 1).

breza generalizada, por sí solo no es suficiente para aliviar la pobreza absoluta al ritmo deseado" ¹².

En dicho texto se afirma también que "las políticas encaminadas a la promoción del crecimiento tienen que suplementarse con medidas concretas de lucha contra la pobreza". Se pasa a plantear de este modo, tomar medidas concretas para reducir la pobreza, en cierto modo "paralelas" y no "posteriores" al ajuste.

El tercer momento lo podemos identificar con el salto cualitativo dado en 1990 con el Informe Anual sobre el Desarrollo titulado "La pobreza". Su objetivo principal es presentar una estrategia de desarrollo que sea viable y sostenible en el largo plazo para los países en desarrollo y que así mismo les permita avanzar en la reducción de la pobreza. En este sentido se hace en el Informe un análisis exhaustivo de las experiencias de algunos países pobres en su lucha contra la pobreza.

Rescatando los logros alcanzados por estos países, se plantea como alternativa llevar a cabo una estrategia que incorpore dos factores fundamentales:

El primero radica en la necesidad de aplicar un modelo de crecimiento que incorpore productiva y masivamente a los pobres, permitiendo que éstos hagan uso del bien que poseen en abundancia: su trabajo. Es decir, es necesaria una estrategia de desarrollo de amplia base que genere oportunidades de empleo para los pobres.

El segundo factor fundamental es asegurar a los pobres el acceso a los

servicios de educación, salud, nutrición, y otros servicios básicos que les permita mejorar su capital humano y de este modo estar en mejores condiciones para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo.

Además de estos dos factores, se necesitan también poner en marcha transferencias y redes de seguridad que protejan a aquellos que no pueden beneficiarse de las mayores oportunidades generadas por el nuevo modelo de desarrollo.

Esta es la estrategia principal del BM alrededor de la cual giran ahora todos sus planteamientos y todos sus planes asistenciales. En el Informe Anual de 1993, se dice claramente:

"El objetivo del Banco sigue siendo la reducción de la pobreza sobre una base sostenible, (...) La estrategia de dos partes que se articuló en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, sirve de sostén para dicho objetivo". ¹³

Para resumir, podemos decir que los planteamientos del Banco Mundial han atravesado varias etapas. En un primer momento se afirma que el ajuste estructural puede agravar, temporalmente, la pobreza. Aquí se plantearían los mecanismos de compensación social. En un segundo momento, se plantea que los "frutos" del ajuste pueden demorarse más. Y allí plantean medidas más específicas a aplicarse durante los procesos de ajuste estructural. En un tercer momento es que ya se plantea la estrategia del Informe de la Pobreza de 1990. En él se recomienda que los países en desarrollo adopten una doble estrategia para lo-

12. Banco Mundial, Informe Anual 1991 (pág. 51).

13. Banco Mundial, Informe Anual 1993, (pág. 421).

grar la máxima eficacia en la reducción de la pobreza. La primera parte de la estrategia es fomentar un crecimiento económico que genere demanda de mano de obra, la segunda parte exige la prestación de servicios en los sectores sociales. El otro componente es el establecimiento de un sistema de transferencia y redes de protección.

Los planteamientos más recientes del BM incorporan el desempeño del Estado como agente promotor del desarrollo. Se afirma que el Estado tiene una misión importante que cumplir en la esfera social, espacio donde el mercado ha sido incapaz de asignar eficientemente los recursos y donde más se necesita incrementar la participación de un agente que garantice a la población menos favorecida el acceso a los servicios básicos. Se reclama así un Estado que aumente las asignaciones del sector social, pero aumentando también (y necesariamente) la eficacia y eficiencia de esos gastos, sin socavar, obviamente los objetivos fiscales.

El Banco Mundial en su visión sobre la pobreza parece considerar que ésta es un fenómeno estructural en la región y que sólo se ha visto agravado "temporalmente" por el ajuste estructural. Es claro que no consideran que el ajuste sea una causa del agravamiento de la pobreza. Persiste la idea que es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento sostenido. Con esto bastaría para erradicar la pobreza en nuestras sociedades.

Dado que el ajuste estructural es indispensable, desde la óptica del BM, son necesarias medidas complementarias para disminuir los costos de la

transición. Estos "costos significativos en la transición" no pueden evitarse, según el Banco Mundial. Por lo tanto, los países que se ajustan deben mantener invariable la orientación de la política económica, incluso por más de una década:

"Pero el proceso de ajuste generalmente toma varios años y pueden haber costos significativos en la transición (...) Para la mayoría de otros países de ingresos medianos, el ajuste ha tomado muchos años y hay un período de disminución de la producción y de la demanda de trabajo antes que nuevas fuentes de crecimiento los lleven a un camino de desarrollo más sostenibles" Queremos dejar bien claro que consideramos necesario que en América Latina debían realizarse ajustes macroeconómicos pues no era posible continuar con las mismas políticas macroeconómicas cuando había cambiado el entorno internacional que los hizo posibles. Pero estos ajustes no tenían por qué ser aquellos que se aplicaron con el enfoque de la ortodoxia neoliberal. (Banco Mundial, The Third Report on Adjustment Lending: Private and Public Resources for Growth, Country Economics Department, p.5).

"La estabilización y la liberalización económica son necesarias para llevar a cabo una transición efectiva para un camino de crecimiento sostenible de reducción de la pobreza. No hay evidencia que diga que son evitables las reformas, aunque en algunos países de bajos ingresos parece que no son suficientes para un crecimiento satisfactorio. Allí donde el camino del ajuste es largo y la experiencia sugiere que una década es algo que no se sale de lo común- el Banco debe man-

tener el rumbo con sus préstamos de ajuste, complementados con préstamos de inversión para enfrentar el desarrollo de largo plazo, infraestructura e instituciones económicas y sociales”.

5. UNA EVALUACION DE LOS CONDICIONANTES DEL AJUSTE: CONCERTACION Y TRANSPARENCIA

Una de las críticas más fuertes al Banco Mundial tiene que ver con la concepción y el diseño de las políticas de ajuste estructural. En 1992, el organismo oficial del gobierno de Japón -la OECF- planteó serias críticas a los programas de ajuste estructural. Lo mismo han hecho algunos gobiernos de países industrializados así como diferentes agencias de Naciones Unidas, como ya se ha visto (para solo mencionar las críticas oficiales).

Respondiendo a las críticas, en 1991, el Directorio del Banco Mundial convocó a Willi Wapenhans, alto dirigente del Banco Mundial con muchos años de experiencia operacional, para que dirigiera un Grupo de Estudio que analice los problemas de los préstamos de ajuste estructural. El informe fue presentado al Directorio del Banco Mundial en julio de 1992.

Las conclusiones fueron:

“El Grupo de Estudio llegó a la conclusión de que a pesar de que el desempeño de más del 75% de los proyectos respaldados por el Banco habla sido satisfactorio en la fase de ejecución, la calidad de la cartera había disminuido en el pasado decenio. Según el Grupo de Estudio, esa disminución de la calidad se debió, en parte a factores relacionados como con la de

los distintos países. Pero también obedeció en parte a motivos más directamente relacionados con el Banco, sobre todo al gran hincapié hecho por la institución en los nuevos compromisos de préstamo a expensas de la eficiencia del proceso de ejecución tras la aprobación de los proyectos” (Banco Mundial, Informe Anual 1993, p. 13).

Según esta interpretación el problema no reside en la filosofía económica de los programas de ajuste estructural sino en un problema operativo.

A ello se debería, entonces, que la proporción de proyectos que se consideran insatisfactorios haya crecido en los últimos años:

“El número de proyectos juzgados como insatisfactorios a su término aumentó del 15% revisado en el año fiscal 1981 a 30,5% en el año fiscal 1989 y a 37,5% en el año fiscal 1991. Las cancelaciones de los proyectos han aumentado más del 50% en los últimos 3 años” (Banco Mundial, Informe Wapenhans, Portfolio Management Task Force, Effective Implementation: Key to Development Impact, 24-7-92).

Para el informe Wapenhans, las causas de estos fracasos se deben al hecho que el staff se ocupa más de que se apruebe un proyecto que de los resultados que se obtienen en el terreno, existiendo una “cultura de aprobación de préstamos”.

Además de ello, el Informe Wapenhans puntualiza que los proyectos son concebidos sin que haya una contribución significativa del país prestatario:

“El compromiso del país es un factor raro en el análisis de los préstamos del Banco Mundial. El Banco emplea o alquila los consultores para preparar los informes de los proyectos y

los detalles del diseño. A los países se les da el informe para que expresen sus puntos de vista o para que revisen el informe de los consultores" (Banco Mundial, Informe Wapenhans, Portfolio Management Task Force, Effective Implementation: Key to Development Impact, *ibid*).

En otras palabras, hay una buena dosis de autoritarismo y de poca disposición a la discusión con los representantes de los países miembros. Es por eso, quizá, que ahora el BM insiste en que debe existir un "ownership" de la orientación de los préstamos en los gobiernos de los países que los aplican.

Según, Herman Daly, economista senior del Departamento de Medio Ambiente del Banco Mundial hasta enero de 1994, el problema es el siguiente:

"El Banco es una organización jerárquica, organizada de arriba hacia abajo. Hay muy buena gente en el campo que está trabajando con energía y buena voluntad, pero que se frustran por el topdown management. Por ejemplo, técnicos del Departamento de Medio Ambiente, o en otras unidades, puede criticar fuertemente un proyecto, incluso sugerir que se abandone. Pero los que están más arriba puede diluir esta crítica e incluso sugerir que sea abandonada" (Bank Check, entrevista a Herman Daly, Through the Eyes of Herman Daly, Junio 1994, pp. 8-10).

Esta afirmación de Daly indica que dentro del banco hay una estructura de mando vertical, con poca disposición a escuchar a los técnicos de mando medio. Revela un problema de gobernabilidad al interior del Banco.

En el Banco Mundial prevalece un enfoque económico de corte neo-liberal que orienta todas sus políticas. Así lo afirma el mismo Daly:

"Esta visión jerárquica de arriba hacia abajo promueve una visión de desarrollo que el Banco Mundial ha asumido por completo -es una visión que alienta la idea de que los niveles de consumo y los estilos de vida del Norte son no sólo deseables, sino posibles de obtener de manera generalizada y a escala mundial. Es una premisa falsa, no examinada. No le echo toda la culpa al Banco por ello. Me parece que más culpa tienen los economistas académicos. Una buena parte de lo que está mal en el Banco tiene su origen en el dogma de los economistas académicos y en la profesión económica que ha educado y entrenado a la mayoría del staff del Banco, y que continúa a asesorar al Banco desde la academia".

Algunos van incluso más lejos en esta concepción:

"Primero, el Banco Mundial debe ser visto como una institución gobernante, que ejerce poder a través de su palanqueo financiero. Elabora leyes e incluso altera la estructura constitucional de los países prestatarios. Los consultores del banco frecuentemente reescriben la política comercial, la política fiscal, los requerimientos de los servicios civiles, las leyes laborales, los requerimientos de salud, las regulaciones del medio ambiente, la política energética, los requerimientos para los reasentamientos humanos, las reglas de las compras estatales y la política presupuestal. El Banco juega este rol legislativo a través, fundamentalmente, de las condi-

ciones que impone en sus préstamos" (Jonathan Cahn, Challenging the New Imperial Authority: The World Bank and the Democratization of Development, Harvard Human Rights Journal, Volumen VI, Primavera 1993, pp. 159-194).

Como se puede apreciar existen serios cuestionamientos al Banco Mundial, tanto desde dentro de la institución como desde fuera de ella, en lo que concierne a la transparencia y a la propia gobernabilidad en lo que atañe a su política de préstamos, así como a los enfoques utilizados. Han sido estas críticas las que llevaron al Presidente del Banco Mundial, Lewis Preston, a encomendar la realización de un estudio sobre las causas del llamado milagro del Sudeste Asiático, lo que comentamos más adelante.

6. LAS POLITICAS DE COMPENSACION SOCIAL, EL DESARROLLO HUMANO Y LA PARTICIPACION POPULAR

Para el Banco Mundial, existe un "costo social" inevitable en el tránsito al modelo neoliberal. Habrá un período de transición mientras los agentes económicos se adaptan al nuevo modelo. Una vez adaptados, se producirá el llamado "chorreo", es decir que los beneficios llegarán al conjunto de la población.

La compensación social

Mientras tanto, hay que poner en marcha políticas de compensación social, cuyo objetivo es el alivio de la pobreza mediante programas de gasto social de emergencia hacia aquellos sectores pobres más golpeados con el programa de ajuste estructural.

La compensación social es importante y necesaria, siempre que se considere que es un momento y no un estado permanente. De los programas de compensación social depende, en muchos casos, la vida o la muerte de millones de personas.

El problema de fondo radica en tener claro, de un lado, que si se mantienen las políticas económicas que generan un crecimiento asimétrico y profundizan la desigualdad en la distribución del ingreso y el agravamiento de la pobreza, entonces los programas de compensación social simplemente aparecen como funcionales a la aplicación de las mencionadas políticas económicas. De otro lado, de lo que se trata es de superar cualquier concepción asistencialista, la misma que convierte a los pobres en sujetos de la caridad y no impulsa sus capacidades para que sean sujetos capaces de forjarse su propio destino.

El capital humano

Más adelante, el Banco ha hecho hincapié en el concepto de desarrollo del capital humano, entendido como la promoción del trabajo productivo y la provisión de servicios sociales básicos. El enfoque de desarrollo del capital humano es, evidentemente, un avance en relación a los enfoques asistencialistas y que se centran en el solo "alivio a la pobreza".

Existen críticas, sin embargo, a este concepto del capital humano. Quizá la más importante de ellas sea la que plantea el PNUD en el Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994.

"Pensar que la vida del hombre tiene valor sólo en la medida que "produce ganancias" acarrea serios peligros.

En realidad, lo que se debe promover es el desarrollo humano, concepto que incluye el rol central del capital humano en la mejora de la productividad del hombre. Pero este concepto, de la misma manera en que está interesado en crear el entorno económico y político en que las personas puedan expandir sus capacidades y usarlas apropiadamente, también está interesado en las opciones del hombre que vayan más allá del bienestar económico" (PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano 1994).

En el fondo, el planteamiento del desarrollo humano supone que las opciones que otorga el mercado son necesarias pero no suficientes, en dos aspectos centrales. El primero tiene que ver con el hecho que no es suficiente el bienestar económico, como ya se ha mencionado, para alcanzar el desarrollo humano. El segundo está relacionado con el hecho que el libre juego de las fuerzas del mercado no lleva al crecimiento del bienestar económico. Por el contrario, se profundizan las desigualdades, tanto a nivel internacional como nacional y regional.

El planteamiento de la participación popular tiene, como es obvio, una filosofía de base opuesta a toda concepción de caridad y/o asistencialismo. Este planteamiento ha constituido el eje de trabajo de muchas de las ONG's desde su inicio, considerando que es sólo con la participación popular que se pueden alcanzar los objetivos del desarrollo humano y sustentable.

Desde principios de la década del 90, el Banco Mundial también ha comenzado a darle importancia a las políticas de participación popular. Dice el Banco Mundial:

"Estas iniciativas revisten especial importancia porque le dan a los pobres la oportunidad de opinar con respecto a las operaciones dirigidas al alivio de la condición en que viven" (Banco Mundial, Informe Anual 1993, p. 44).

Según el Banco Mundial, la participación popular se define de esta manera:

"La participación es el proceso a través del cual los tenedores de intereses (Stakeholders) influyen y comparten el control sobre las iniciativas, decisiones y recursos que los afectan" (Banco Mundial, The World Bank and Participation, Operations Policy Department, Septiembre de 1994).

En el informe Anual 1994 del Banco Mundial se analizan los factores positivos que se desprenden de la participación popular:

"Existen varias razones que pueden llevar a los gobiernos a la conclusión de que los enfoques relativos a la participación producen beneficios netos a pesar de ciertos costos económicos y políticos, a saber: a) disponibilidad de información más precisa y representativa de las necesidades, prioridades y capacidades de la población local, así como de los efectos que tienen las iniciativas y los programas oficiales; b) adaptación de los programas a las condiciones locales, de manera que los recursos escasos se utilicen de manera más eficaz; c) prestación de servicios de mejor calidad y más sensibles a la demanda; movilización de recursos locales para aumentar los recursos escasos del gobierno, o incluso sustituirlos, y e) mayor reconocimiento de la población acerca de los logros y la legitimidad del gobierno"

(Banco Mundial, Informe Anual 1993, p.44).

Ya se reconoce ampliamente que la participación de los beneficiarios en la formulación y ejecución de los proyectos suele ser un factor determinante de su eficacia (...) Un examen preliminar de las operaciones del ejercicio de 1994 indica que en 96 del total de 228 proyectos consta la participación de los principales interesados (beneficiarios individuales), personas afectadas de alguna manera por los proyectos, organizaciones comunitarias, grupos de usuarios y de otros interesados, como cooperativas y asociaciones de agricultores" (Informe Anual 1994, p. 39).

El Banco Mundial todavía no ha desarrollado claramente una metodología que permita saber cuál es el grado de participación popular en sus proyectos:

"No existe un sistema a nivel de todo el Banco para monitorear proyectos ú otras actividades en lo que respecta al contenido de participación. Por ese motivo, no podemos proporcionar información relacionada con la proporción de actividades apoyadas por el Banco que puedan ser clasificadas como participatorias. Los procesos de cada país son difíciles de monitorear y el impacto de la participación sólo puede ser determinado después de un cierto número de años. (...) Sin embargo, se puede afirmar que la participación de ancha base es la excepción y no la regla" (Banco Mundial, The World Bank and Participation, op. cit., p.10).

Para las ONG's existen serias limitaciones y críticas al enfoque de participación popular del Banco Mundial. En primer lugar, debe reconocerse que la pobreza no es sólo un problema de

ingresos y de economía, sino que tiene aspectos sociales, culturales y políticos que sólo pueden ser enfrentados mediante una firme política que otorgue poder de decisión a los pobres.

Por ello, el Banco debería adoptar una política de erradicación de la pobreza como su meta estratégica y establecer un amplio proceso participatorio de diálogo, que incluya a los tenedores de intereses y que tenga el siguiente enfoque: a) que se dirija a los más pobres entre los pobres, en casos de emergencia; b) que ataque los mecanismos internacionales y nacionales de empobrecimiento, los mismos que son responsables de la mayoría de los pobres en el mundo.

Desde ese punto de vista, es importante también analizar cuáles son los logros y avances concretos que se han realizado en cada país con respecto a la puesta en práctica de la participación popular en el diseño, ejecución, implementación y monitoreo de los proyectos. Por lo tanto, nos ha parecido importante listar los diferentes proyectos del BIRF y la AIF para 1994 que, según el Banco Mundial, han contado con participación popular. Los representantes de diversos países quizá pueden opinar y dar elementos sobre el particular.

Algunos de los proyectos de América Latina y el Caribe que tienen participación popular, según el Banco Mundial son:

a) Brasil.- Financiamiento del programa de inversiones de la empresa de agua del estado de Espírito Santo. Costo total: US\$ 308 millones. Participación BIRF: US\$ 144 millones.

Reforzar la gestión financiera municipal en el Estado de Minas Gerais,

con énfasis en asistencia técnica, capacitación y medio ambiente. Costo total: US\$ 333,1 millones. Participación BIRF: US\$ 150 millones.

Capacitación de maestros de educación primaria en el Estado de Minas Gerais. Costo total: US\$ 302 millones. Participación BIRF: US\$ 150 millones.

b) Colombia.- Programa de ordenamiento de recursos naturales a largo plazo en la región del Chocó para establecer las normas y los mecanismos para ayudar a detener la degradación de los recursos naturales renovables. Costo total: US\$ 65,3 millones. Participación BIRF: US\$ 39 millones.

Aplicación del programa de educación oficial superior que se ocupa principalmente de cofinanciar las inversiones en educación, junto con los departamentos y las municipalidades. Impulso del acceso de los pobres a la enseñanza secundaria mediante un programa de bonos. Costo total: US\$ 150 millones. Participación BIRF: US\$ 90 millones.

c) México.- Ejecución de la primera etapa sexenal del plan estratégico para la investigación agrícola a nivel nacional encarado por el Instituto de Economía Rural, primordialmente con el objetivo que los agricultores dispongan de tecnología adecuada. Costo total: US\$ 111,7 millones. Participación BIRF: US\$ 20 millones.

Mejora en el servicio de manejo de residuos sólidos en 23 ciudades. Costo total: US\$ 415,5 millones. Participación BIRF: US\$ 200 millones.

Capacitación de los docentes y el personal administrativo de las escuelas primarias, suministro de material didáctico y fortalecimiento administrativo

con el objetivo de reducir las elevadas tasas de repetición y deserción en 10 de los Estados más pobres del país. Costo total: US\$ 616,7 millones. Participación BIRF: US\$ 412 millones.

d) Nicaragua.- Reactivación del sector agrícola introduciendo nuevo método de transferencia de tecnología, impulsado por la demanda, apoyando el marco técnico e institucional para garantizar los derechos de propiedad de la tierra. Costo total: US\$ 57,8 millones. Participación AIF: US\$ 44 millones.

e) Uruguay.- Programa de ordenación del suelo y las aguas, con planes de riego y drenaje. Costo total: US\$ 74 millones. Participación BIRF: US\$ 41 millones.

f) Bolivia.- Proyecto para aumentar la capacidad municipal y de empresas públicas y privadas de servicios; fortalecer la intermediación financiera en el sector. Costo total: US\$ 58 millones. Participación AIF: US\$ 42 millones.

g) Ecuador.- Suministro de infraestructura física y social básica, servicios sociales y capacitación. Proyecto administrado por el fondo de inversión social para emergencias. Costo total: US\$ 120 millones. Participación BIRF: US\$ 30 millones.

h) Perú.- Ampliación del acceso a los servicios de nutrición y atención de la salud materno-infantil y al mejoramiento de su calidad. Costo total: US\$ 44,5 millones. Participación BIRF: US\$ 34 millones.

Proyectos de base comunitaria administrados por el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). Costo total: US\$ 495 millones. Participación BIRF: US\$ 100 millones.

7. A MODO DE CONCLUSION

a) Las políticas de ajuste estructural desarrolladas por los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) en los últimos años, apoyados por el FMI y el Banco Mundial, han propiciado resultados asimétricos: han crecido algunos indicadores macroeconómicos que han beneficiado a sectores minoritarios de la población mientras que se ha agravado la pobreza y la distribución desigual del ingreso en el continente.

b) Los "shocks externos" de 1980-1982, que provocaron una caída del PIB de la Región del 12% fueron minimizados por los organismos multilaterales quienes orientaron el eje central de su crítica a los problemas internos de nuestros países, tanto en el campo de los modelos de desarrollo y las políticas económicas vigentes, como también el campo de la gobernabilidad y de la debilidad de la institucionalidad existente.

c) El modelo neo-liberal implementado en nuestros países estaba estructurado sobre la base de la liberalización, la desregulación y la privatización. Este modelo generó un enorme déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, el mismo que estaba cubierto por la entrada de capitales de corto plazo, la inversión extranjera directa (ligada a las privatizaciones), las emisiones internacionales de bonos y las emisiones de acciones en el mercado internacional de capitales.

d) La reciente crisis mexicana y los problemas que atraviesan Argentina y Brasil indican que, en realidad, el modelo neo-liberal no era sostenible y que descansaba sobre bases frágiles. Al estallar la burbuja financiera ha ter-

minado la ilusión de un crecimiento sostenido. En México ha vuelto la recesión y la inflación. También han retomado los planes de austeridad y el recorte del gasto público que afectan fundamentalmente a los sectores de menores ingresos, mientras que los planes de salvataje sólo benefician a los sectores financieros y de mayores ingresos. La asimetría del ajuste, en este caso, así como la asimetría en la distribución de los beneficios del crecimiento, antes reseñada, parecen ser una constante en la Región.

e) La deuda externa del ALC asciende a US\$ 534.000 millones a fines de 1994, cantidad superior en US\$ 200.000 millones a la de 1982, año en que comenzó la crisis de la deuda externa y la "década perdida". Los pagos por intereses y utilidades ascendieron a US\$ 35.600 millones en 1994, cifra comparable a la de 1985. Estas cantidades han podido pagarse, de 1991 a 1994, debido a la masiva entrada de capitales que se registró en ese período. Con el advenimiento de la crisis mexicana y la retracción de la entrada de capitales, volverán a manifestarse serios problemas relacionados con la deuda externa. En síntesis, el problema de la deuda externa no ha terminado. Lo ocultaba la entrada de capitales.

f) Los préstamos de ajuste estructural (PAE) otorgados por el BIRF a América Latina y el Caribe disminuyeron fuertemente en 1994. Lo que esto significa es que, en la mayoría de países de ALC (salvo Brasil), ya se han realizado las reformas estructurales, por lo que estaríamos en la etapa llamada de la post-estabilización y del post-ajuste estructural. Sin embargo, las re-

formas estructurales no han cumplido con sus objetivos de lograr un crecimiento sostenido y de disminución de la pobreza. Estos hechos ya eran preocupantes antes de la crisis mexicana, motivo por el cual se dio paso a la llamada "lucha contra la pobreza" y el énfasis en el capital humano, los programas de compensación social y la participación popular, entre otros. Es evidente, entonces, que hoy en día la situación está signada por rasgos de mayor adversidad para los sectores pobres de la población.

g) Los préstamos de ajuste estructural de la AIF para ALC han aumentado en los últimos años, pasando de US\$ 92 millones anuales (en promedio) en 1991-1993 a US\$ 120 millones en 1994. Los PAE representan ahora el 54% del total de préstamos otorgados por la AIF a ALC, concentrándose en Nicaragua.

h) Se constata, en los últimos años, una transferencia neta negativa al ALC por parte del BIRF y la AIF, lo que significa que reciben más dinero del que prestan. Si se excluyen los flujos de los préstamos de la AIF, el flujo neto negativo de ALC es aún mayor, lo que significa que buena parte de los créditos de la AIF se están destinando al pago de los intereses de la deuda externa.

i) El Banco Mundial ha venido evolucionando en sus enfoques sobre la pobreza. Inicialmente, sus planteamientos incidían en la "compensación temporal", en el entendido que la implementación de las reformas estructurales produciría un beneficio económico que, en pocos años, beneficiarían a la mayoría de la población. El no cumplimiento del "chorreo" llevó a los plan-

teamientos del capital humano y al incremento de los préstamos para recursos humanos (educación, población, salud, nutrición y sector social). Estas iniciativas, sin embargo, de un lado, no han cuestionado las reformas económicas de contenido neo-liberal (causantes del agravamiento de la pobreza y de la distribución desigual del ingreso) y, de otro lado, han sido insuficientes para detener el deterioro de las condiciones de vida de los pobres. En pocas palabras, podríamos decir que las reformas económicas tienen una dinámica excluyente que no puede ser contrarrestada por los préstamos para recursos humanos.

j) Las críticas al Banco Mundial se han venido incrementando en los últimos años. Estas críticas han incidido en diferentes aspectos: cuestionamiento de las políticas de ajuste estructural; crítica de la condicionalidad de los préstamos; crítica a los métodos administrativos internos del Banco; a las políticas sobre el medio ambiente; a la ausencia de una política de género, entre otras. El informe Wapenhans, encomendado por el propio Banco Mundial, señala diferentes aspectos de estas críticas, aunque con serias limitaciones, como ya hemos reseñado.

k) La aceptación del Banco de comenzar a discutir la participación popular es parte del proceso que estamos señalando. Para el Banco, la participación popular se limita a los préstamos para recursos humanos y no es generalizable al conjunto de préstamos del banco, en particular a los préstamos de ajuste estructural y tampoco a los préstamos para energía e industria, entre otros. No obstante de ello, la aceptación del Banco Mundial a la

participación popular (así como, de otro lado, las nuevas políticas de apertura de la información y del Panel Independiente de Inspecciones) permite la apertura de espacios de diálogo y confrontación de políticas en los que debe intervenir la sociedad civil organizada.

l) La justificación de la solidaridad con los pobres y de la participación popular se da en un contexto de promoción del individualismo, tanto desde el punto de vista del banco como de buena parte de los gobiernos de la Región. De mantenerse esta situación contradictoria, el mantenimiento de las políticas sociales podría verse seriamente minado en los años venideros puesto que éste depende del respaldo que le de la sociedad.

m) El cuestionamiento de las políticas de ajuste estructural basadas en el dominio absoluto del libre mercado ya ha puesto sobre el tapete la discusión de alternativas. El propio Banco

Mundial así lo admite en el libro sobre el sudeste asiático publicado en 1993, donde se afirma que en esa Región existen las llamadas "políticas revisionistas" ¹⁴ (que cuestionan el libre mercado), la importancia del factor educación en el proceso de crecimiento y el hecho que poco puede explicarse del crecimiento de esa Región si solo se tiene en cuenta los factores económicos.

Estas alternativas deben poner al centro los roles que deben cumplir el Estado, el mercado y la sociedad civil.

n) Las políticas económicas y las políticas sociales no tienen el mismo rango ni la misma calidad. Las metas económicas (tasa de interés, superávit fiscal, emisión monetaria, tipo de cambio, etc.) tienen completa preeminencia, al punto que son monitoreadas trimestralmente por los organismos internacionales. Si éstas no se cumplen, entonces inmediatamente son modificadas para cumplir con los ob-

14. El respeto de las políticas macroeconómicas fundamentales no cuenta toda la historia del Este Asiático. En la mayoría de esas economías el gobierno intervino, en una forma u otra -sistemáticamente y a través de múltiples canales para promover el desarrollo y, en algunos casos, el desarrollo de industrias específicas. Las políticas de intervención tomaron varias formas: crédito subsidiado y dirigido a industrias escogidas; mantenimiento de tasas de interés de los préstamos para aumentar las ganancias y retener las utilidades; protección de sustitutos de importación doméstica; establecimiento y apoyo financiero a bancos de fomento estatal; subsidio a industria con problemas; realización de inversiones públicas en investigación tecnológica aplicada, establecimiento de metas de exportación industrial; desarrollo de instituciones de "marketing" de exportaciones y amplias políticas de acceso compartidas a la información entre los sectores público y privado. Se promovió a algunas industrias y a otras no.

"Algunas de estas intervenciones violan el axioma que afirma que deben establecer reglas de juego igualitarias para el sector privado mediante la aplicación de un régimen neutral de incentivos" (Banco Mundial. "El milagro del Este Asiático", Washington, D.C., a 1993, pp. 5-6).

Estas conclusiones, sin embargo, no han cambiado la condicionalidad de los préstamos del Banco Mundial, las mismas que siguen propugnando la implementación de los programas de ajuste estructural. Pero a la luz de la nueva evidencia, no hay razón para que se siga manteniendo la condicionalidad neo-liberal en los préstamos del Banco Mundial.

jetivos trazados. Para las políticas sociales, en cambio, se destina una parte del presupuesto (siempre y cuando no afecte las metas económicas), independientemente de si se cumplen o no los objetivos sociales planeados. No hay, tampoco, un monitoreo regular para apreciar si se cumple o no con reducir el desempleo, la deserción escolar, la desnutrición, la mortalidad infantil, entre otros. Por ello, es importante que haya una política integrada que tome en cuenta con igual rango y calidad las metas económi-

cas y las metas sociales. Ese es un objetivo de primera importancia y que implicaría una modificación radical en la condicionalidad neo-liberal de los organismos multilaterales.

o) El fracaso de las políticas de ajuste estructural en México es el fracaso de un determinado modelo de desarrollo, aún si esto no es admitido por sus impulsores. Es por ese motivo que se pone a la orden del día la formulación de modelos de desarrollo alternativos y sus respectivas políticas económicas.

ediciones

caap

ESTUDIOS Y ANALISIS / Las cifras del conflicto social en Ecuador: 1980-1995/ Autor: José Sánchez-Parga / CAAP.

Estudios y Análisis

**LAS CIFRAS DEL
CONFLICTO
SOCIAL EN
ECUADOR:
1980-1995**

José Sánchez-Parga

La democracia representa una legitimación del conflicto socio-político, el cual no sólo se convierte en un componente sustantivo de la vida social y política del país, sino también en un factor importante de su democratización. Es por esta razón que la presente publicación es un importante aporte para reconocer esta problemática y un instrumento para el mejor gobierno de una sociedad