

**50 AÑOS DE BRETTON WOODS:  
Problemas e interrogantes  
de la economía mundial**

Koldo UNCETA  
Francisco ZABALO

Koldo UNCETA y Francisco ZABALO son profesores del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco e investigadores de HEGOA (Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Economía Internacional). Cada uno de ellos ha publicado diversos trabajos y artículos sobre cuestiones relacionadas con el Desarrollo y las Relaciones Económicas Internacionales.



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO Y LA ECONOMIA INTERNACIONAL. UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO  
NAZIOARTEKO EKONOMIA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA. EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA

Facultad de Ciencias Económicas  
Avenida Lehendakari Aguirre, 83  
Tfnos. 447 35 12 - 447 16 08  
**48015 BILBAO**

Manuel Iradier, 6 - Bajo  
Tfno. 13 15 87  
**01006 VITORIA-GASTEIZ**

**50 AÑOS DE BRETTON WOODS:  
Problemas e interrogantes de la economía mundial**

Koldo UNCETA  
Francisco ZABALO

Cuaderno de Trabajo de HEGOA

Número 13

Septiembre 1994

D.L. BI-1473-91  
ISSN:1130-9962

CUADERNOS DE TRABAJO DE HEGOA es una publicación destinada a difundir los trabajos realizados por sus colaboradores, así como aquellos textos que por su interés ayuden a la comprensión de los problemas del desarrollo y las relaciones internacionales. Esta publicación está editada en colaboración con la UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO/EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA.

## **PRESENTACION**

Con la publicación de este cuaderno HEGOA quiere aportar su contribución al debate que, a lo largo de los últimos meses, ha venido desarrollándose entre diferentes sectores y grupos sociales, así como en la Universidad, acerca del papel del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la economía mundial durante las últimas décadas, coincidiendo con la celebración del 50 aniversario de la creación de estas instituciones.

Los dos artículos quieren aportar algunos elementos básicos sobre el funcionamiento, la trayectoria y la significación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a lo largo de sus 50 años de existencia. Cuestiones que puedan ayudar a comprender mejor el rol desempeñado por estos organismos, así como la necesidad de un profundo cambio en el diseño de las relaciones económicas internacionales.

Si bien el contenido de ambos trabajos es responsabilidad exclusiva de sus autores, ambos se enmarcan en un conjunto de reflexiones y debates colectivos realizados en HEGOA a lo largo de los últimos meses. Los autores quieren, además, expresar su gratitud a los profesores Roberto Bermejo e Idoe Zabala por sus aportaciones específicas.

Por otra parte, se ofrece al final del cuaderno una cronología básica que ayude a situarse al lector en los acontecimientos más significativos que tienen que ver, directa o indirectamente, con los temas aquí desarrollados.

Señalar, por último, que además de la bibliografía citada en los dos artículos, existe un amplio número de publicaciones que pueden ayudar a comprender mejor estas cuestiones, la cual se encuentra como siempre a disposición en el Centro de Documentación de HEGOA.

Bilbao, Julio 1994

## **50 AÑOS DE BRETTON WOODS: EL FMI Y EL BANCO MUNDIAL EN LA ACTUALIDAD.**

**Koldo UNCETA**

En este año de 1994 se cumplen 50 años desde que, en 1944, fueran firmados los acuerdos de Bretton Woods, los cuales supusieron, de hecho, el alumbramiento del orden económico internacional que habría de regir el funcionamiento de la economía mundial tras el fin de la guerra. Mediante estos acuerdos se crearon el Fondo Monetario Internacional (llamado a regular las relaciones monetarias internacionales, asegurando la estabilidad del sistema de pagos internacional), y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento -conocido posteriormente como Banco Mundial- (con la finalidad de asegurar la financiación de la reconstrucción de la devastada Europa y, a partir de 1948, de los llamados países en desarrollo). En dichos acuerdos no llegó a plasmarse un convenio del mismo tipo en lo referente al comercio, principalmente por desavenencias entre los EE.UU. y los países europeos, y habría que esperar a 1947 para que se firmara el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio).

¿Cuales han sido las consecuencias para la humanidad del orden surgido en Bretton Woods? ¿Qué balance cabe hacer ahora que se celebra el 50 aniversario de su firma?

Las siguientes líneas están dedicadas a tratar esta cuestión. Para ello, comenzaremos trazando un breve panorama del contexto en el que fueron firmados dichos acuerdos. Posteriormente, nos centraremos en los principales cambios habidos en la economía mundial y las incertidumbres del momento en que vivimos. Y, por último, plantearemos la necesidad de un nuevo orden económico internacional, capaz de hacer frente a los retos del momento en que vivimos.

## 1.- El punto de partida.

Cuando, en la primera parte de la década de 1940, sin haber concluido siquiera la segunda guerra mundial, las futuras potencias vencedoras se sentaban a negociar las bases de lo que habrían de ser las reglas de juego para el funcionamiento del sistema económico mundial, la situación había variado notablemente respecto a las coordenadas en las que se había movido el funcionamiento del capitalismo en épocas anteriores.

Por una parte, Gran Bretaña, y en general Europa, habían dejado de ser el centro del sistema capitalista<sup>1</sup>. Frente a la devastada Europa, los EE.UU. aparecían como nueva potencia hegemónica, tanto por su potencial productivo y su capacidad comercial, como por su fortaleza en el plano financiero o su demostrada superioridad militar<sup>2</sup>. Las nuevas reglas del juego deberían responder a la nueva jerarquía establecida entre los países capitalistas, así como a las necesidades del capital a escala internacional. Pero, a la vez, debería tener en cuenta la nueva realidad del bloque socialista, estructurado en torno a una Unión Soviética fortalecida tras su decisivo papel durante la guerra.

El nuevo orden tendría que servir por tanto a tres fines distintos: Dotar de estabilidad y fortaleza al sistema capitalista frente a sus enemigos externos; a la vez, reflejar la relación de fuerzas interna del momento; y, por último, servir de soporte a la nueva dinámica de reestructuración del capital y sus requerimientos en los planos comercial, financiero, etc.

Para esta múltiple finalidad habrían de fortalecerse a un tiempo tres tipos de estructuras diferentes: Por un lado el Estado, como elemento central de regulación y defensa del capitalismo, cuyo papel a lo largo de las décadas siguientes habría de resultar decisivo; de otra parte, la defensa militar del sistema, conformada básicamente en torno al poderío militar de los EE.UU. y a la OTAN, la cual surgiría formalmente en 1949; y, por último, una organización de la economía mundial capaz de asegurar la reproducción y expansión del sistema capitalista, la cual sería confiada a las instituciones surgidas de Bretton Woods y otras creadas posteriormente.

---

<sup>1</sup> Conviene recordar a este respecto el papel clave de la hegemonía británica en la expansión capitalista durante todo el siglo pasado, papel que intentó mantener, no sin dificultades, durante el período de entreguerras.

<sup>2</sup> Para ilustrar estos aspectos baste recordar que, a finales de los años 40, el PNB norteamericano equivalía la mitad del producto mundial, sus reservas de oro suponían el 80% de las de todo el mundo, y su actividad comercial significaba el 40% del comercio internacional (Palazuelos, 1986: 156).

## **2.- Las bases del nuevo orden económico.**

La filosofía con la que fueron creadas las instituciones de Bretton Woods respondía a la preocupación de dotar al sistema capitalista de los mecanismos de funcionamiento capaces de superar los graves problemas del período de entreguerras, el cual se había caracterizado por el estancamiento económico, la crisis del sistema monetario y del comercio internacional, y la desconfianza e incertidumbre generalizadas.

Para ello se hacían necesarias actuaciones en tres planos complementarios:

- Por un lado el plano monetario, asegurando un sistema de pagos estable a escala internacional, capaz de asegurar la fluidez de los intercambios comerciales, evitando los permanentes cambios en la paridad de las monedas en función de los intereses de corto plazo de los distintos países. Esta función fue encomendada al Fondo Monetario Internacional.
- Por otra parte, en el plano financiero, asegurando la existencia de flujos suficientes para hacer frente a las grandes necesidades de inversión derivadas de la destrucción causada por la guerra y la puesta en marcha del aparato productivo. Esta tarea sería encomendada al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (más conocido como Banco Mundial).
- Y, por último, el plano comercial, tratando de promover una liberalización del comercio capaz de asegurar los intercambios y de estimular el crecimiento y la expansión del sistema. Esta labor debería cumplirla la Organización Internacional del Comercio. Sin embargo, desaveniencias entre los EE.UU. y los países europeos impidieron que se creara la mencionada organización, debiéndose esperar hasta 1947 para que viera la luz el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio (GATT)<sup>3</sup>.

Sin embargo, la cuestión del comercio no fue el único escollo planteado. En las discusiones previas a la firma de los acuerdos de Bretton Woods quedaron reflejados diferentes acuerdos y desacuerdos entre los distintos intereses nacionales allí

---

<sup>3</sup> El GATT fue firmado inicialmente por 23 países el 30 de Octubre de 1947, entrando en vigor el 1 de enero de 1948. Lo que, en principio fue concebido como un acuerdo parcial y, en cierto modo provisional, se convertiría con el tiempo en el foro de debate y decisión principal en materia de liberalización del comercio. En el marco del GATT, se han celebrado desde 1948 hasta hoy 8 rondas negociadoras, la última de las cuales, conocida como Ronda Uruguay, terminó recientemente tras más de siete años de fuertes desaveniencias.

representados<sup>4</sup>. De una manera sucinta podríamos apuntar que si bien el acuerdo era prácticamente total en lo ideológico, y en la necesidad de dotar al sistema capitalista de la suficiente estabilidad para hacer frente a los retos más arriba mencionados, las desavenencias se hicieron patentes a la hora de plantear las estrategias concretas.

En cuanto a la filosofía más general, el "Plan Keynes", presentado por Gran Bretaña, pretendía abordar los desequilibrios que pudieran surgir, sobre la base del ajuste tanto de aquellas economías deficitarias como superavitarias, estableciéndose mecanismos correctores globales, tanto para países deudores como acreedores, lo que tendería a dotar de mayor estabilidad al sistema, además de resultar más adecuado a los intereses de las maltrechas economías europeas en aquel momento.

Por el contrario, el "Plan White" norteamericano hacía descansar el peso de los ajustes en aquellas economías con déficits de balanza de pagos, lo que, en las circunstancias de la época, suponía que los EE.UU. quedaban libres para poder ejecutar su política económica al margen de compromisos internacionales.

Este desacuerdo tuvo, asimismo, su reflejo en los debates sobre los temas monetarios y las funciones del FMI<sup>5</sup>, así como en los ya mencionados referidos al comercio, debidos estos últimos a la diferente posición de partida de las economías norteamericana y europeas.

Sin embargo, pese a los distintos intereses puestos de manifiesto en las discusiones previas a los acuerdos de Bretton Woods, la clara hegemonía de los EE.UU. resultó decisiva para imponer un criterio que, a la postre, habría de conducir al establecimiento de un orden económico a la medida del poderío norteamericano del momento, sirviendo así como instrumento de dominación bajo forma y apariencia de mecanismos de cooperación<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Estos acuerdos y desacuerdos se plasmaron principalmente en las dos grandes propuestas esbozadas por los representantes británico -John M. Keynes- y norteamericano -Harry White-. Para una mayor aproximación a esta cuestión ver Lichtensztein y Baer (1986: 24-31).

<sup>5</sup> De acuerdo a la filosofía de su plan, Keynes proponía la constitución de una especie de cámara de compensación que funcionase a escala internacional, así como la creación de una forma de dinero nominal (bancor), convertible al oro, del cual podrían disponer los distintos países en función de la situación de su comercio exterior. De esta forma, el plan británico pretendía también evitar el papel preponderante del dólar, y la estrecha vinculación de las distintas economías a la suerte de la economía norteamericana.

<sup>6</sup> *"La gran diferencia con el pasado inglés es que esa hegemonía logró legitimarse en instituciones y mecanismos multilaterales que se definieron, se proclamaron y hasta hoy se proyectan como de cooperación mundial"* (Lichtensztein y Baer, 1986: 31).

### 3.- El Fondo Monetario Internacional.

Como ya ha quedado apuntado, uno de los elementos centrales del nuevo orden económico habría de ser la estabilidad del sistema monetario internacional. Este objetivo, encomendado como ya se ha dicho al FMI, habría de cumplirse a partir de las siguientes premisas:

- La aprobación de un sistema de paridades fijas, es decir, de un mecanismo capaz de impedir que cada país revaluara o devaluara su moneda en función de intereses particulares derivados del comportamiento de su economía y, especialmente, de su sector exterior.

- La tutela del FMI hacia aquellos países con dificultades coyunturales en su balanza de pagos, facilitando liquidez en forma de créditos para evitar precisamente la inestabilidad monetaria derivada de aquéllas.

Tras el triunfo de las tesis norteamericanas, estas dos vertientes de la labor del FMI (conocidas respectivamente como función reguladora y función crediticia), descansaron en un patrón monetario estructurado en torno al dólar, que se convertía así en el vértice de la pirámide del sistema. Quedó establecida una relación entre el dólar y el oro, fijándose una paridad para el resto de las monedas con respecto al dólar, asegurando la Reserva Federal de los EE.UU. la convertibilidad del dólar en oro<sup>7</sup>.

De esta manera, los EE.UU. se convertían en juez y parte interesada, quedando el resto de los países obligados no sólo a defender sus propias monedas, sino también a evitar las fluctuaciones del dólar.

Además, la particular estructura de decisión del FMI (proporcional a las cuotas de sus miembros) otorgaba a los EE.UU. un número de votos superior al 20%, que sumados a los de un puñado de países ricos superaban el 60%, capaces de ejercer un control absoluto sobre las decisiones del Fondo. Esto resultaría particularmente problemático para aquellos países que, necesitados de créditos del FMI, se verían obligados a cumplir un creciente número de condiciones que, a la postre, limitarían absolutamente su capacidad de maniobra.

El sistema monetario así diseñado funcionó mal que bien mientras la economía norteamericana dio muestras de cierta solvencia para hacer frente a sus compromisos, pero se derumbó como un castillo de naipes cuando el creciente déficit

---

<sup>7</sup> Para un tratamiento extenso del funcionamiento y evolución del patrón monetario ver Yeager (1984).



exterior de los EE.UU. y la abundancia de dólares en los mercados financieros internacionales aconsejaron a la administración del presidente Nixon decretar la no convertibilidad del dólar en oro en 1971, acabando en la práctica con el sistema monetario que había existido desde 1944.

En efecto, desde comienzos de la década de 1960 se hicieron patentes los desequilibrios de la balanza de pagos norteamericana, así como los primeros movimientos especulativos contra su moneda, en un contexto de expansión continuada de las economías europeas y japonesa. La evidencia de que los EE.UU. no lograban conciliar sus intereses con los de otros países capitalistas, e incluso las contradicciones entre gobierno y empresas norteamericanas, hicieron surgir diversos foros de consultas y debates al margen del propio FMI, para analizar el futuro del sistema monetario internacional<sup>8</sup>. Un sistema que había surgido sobre la base de una hegemonía financiera y comercial que ya no tenía las mismas características.

Desde 1971 y hasta 1976, se discutieron diversas propuestas en el seno del FMI y fuera del mismo, para finalmente dar carta de naturaleza formal a lo que, de hecho, era ya una realidad en las relaciones monetarias internacionales: la flotación de las monedas y la desmonetización del oro, iniciándose un período de incertidumbre, y dando al traste con lo que habían sido las bases del orden monetario surgido de Bretton Woods.

Por lo que se refiere a la función crediticia del FMI y a su papel en el ajuste de las balanzas de pagos deficitarias, es preciso señalar que el mismo tuvo una escasa relevancia durante los primeros años de su existencia, en los que los desequilibrios más o menos continuos de los países europeos no encontraron reflejo alguno en políticas o recomendaciones específicas por parte del Fondo. Posteriormente, a partir de mediados de los cincuenta, el FMI asumió cierto protagonismo en América Latina mediante las presiones para afrontar planes de estabilización. Por otra parte, la rigurosidad de las condiciones de los préstamos financieros hacían de éstos instrumentos de escasa utilidad para bastantes países (Comisión Brandt, 1981: 244).

Pero sin duda fue en los 80 cuando adquirió mayor relevancia su papel, de la mano del problema de la deuda externa y de las políticas de ajuste puestas en marcha para afrontar su solución, políticas que expresaron en toda su dimensión la condicionalidad impuesta por el FMI en su función crediticia.

---

<sup>8</sup> Entre éstas caben destacarse el "pool" del oro, con el objetivo de estabilizar el precio del mismo, o el "Grupo de los Diez", integrado por los países más importantes de la OCDE. Es reseñable asimismo, el intento francés de mediados de los 60, encabezado por De Gaulle, para sustituir el patrón oro-dólar.

Con todo, el papel central del Fondo en la gestión de la crisis de la deuda supera con mucho el marco convencional trazado para su intervención en los desequilibrios de balanzas de pagos, para pasar a jugar un rol de intermediación global, en el cual, la defensa de los intereses de la banca acreedora y de la estabilidad del sistema financiero han tenido una especial relevancia<sup>9</sup>.

#### **4.- El Banco Mundial.**

La idea inicial que presidió la creación de una institución como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, fue la de proveer de fondos financieros a las necesidades de reconstrucción derivadas de la guerra. Este objetivo central tenía lógicamente a Europa como destinatario principal, si bien el Banco sería creado también con la teórica misión de promover el desarrollo en general.

Sin embargo, pronto se puso de manifiesto la escasez de los recursos del banco para la tarea de la reconstrucción que, en la práctica, comenzó a depender crecientemente de los flujos bilaterales provenientes de Estados Unidos<sup>10</sup>.

La menor importancia de los fondos del Banco Mundial para la tarea de reconstruir Europa, unida a la preocupación por el devenir del Tercer Mundo, vinieron a marcar, desde la década de 1950, su nueva orientación hacia los problemas del desarrollo en dichos países<sup>11</sup>. Este cambio se enmarcaría, por otra parte, en un campo de preocupaciones más general sobre el tratamiento de los problemas del desarrollo y de las relaciones Norte/Sur<sup>12</sup>. Varios iban a ser los factores que incidirían en esta cuestión:

---

<sup>9</sup> La cuestión de las estrategias frente a la deuda y el rol asumido en ellas por el FMI se encuentran ampliamente tratadas De Sebastián (1990).

<sup>10</sup> Para dar una idea sobre este asunto, baste señalar que, hasta 1954, el Banco Mundial apenas había prestado 800 millones de dólares para este cometido, mientras los créditos y donaciones norteamericanos a Europa, amparados en el Plan Marshall, alcanzaron la cifra de 46.800 millones de dólares en el mismo período.

<sup>11</sup> Además, las economías europeas y japonesa pasaron de ser economías deudoras a generar excedentes que alimentaron nuevos mercados financieros internacionales, a los cuales acudió también el Banco Mundial a través de empréstitos (Dorado, 1992: 63).

<sup>12</sup> En este contexto, los años 50 serían testigos de la aparición de todo un conjunto de agencias e instituciones financieras multilaterales orientadas a la cuestión del desarrollo, las cuales vendrían a cubrir espacios parcialmente coincidentes con el del Banco Mundial.

- Por un lado, los países del Tercer Mundo concentraban la gran mayoría de las materias primas necesarias para el funcionamiento de la economía capitalista, lo que les convertía en objeto de atención preferente.
- En segundo término, la nueva confrontación Este-Oeste, convertía a estos países en objetivo geoestratégico, por lo que se hacían precisas políticas específicas destinadas a paliar sus problemas y evitar la desestabilización social y política.
- Por último, los análisis más optimistas concebían la posibilidad de una estrategia de desarrollo capaz de avanzar hacia el modelo de los países industrializados y, por ende, constituir potenciales mercados que contribuyeran a la expansión y consolidación del sistema<sup>13</sup>.

La concesión de créditos por parte del BIRF se concebía como un financiamiento suplementario al que pudiera lograrse por vías convencionales, tratándose de préstamos en condiciones ligeramente más favorables en cuanto a intereses y plazos de amortización. En todo caso, los préstamos -concedidos en base a proyectos-, financiados por el banco, debían siempre contar con el aval del gobierno del país destinatario.

Sin embargo, como complemento de la labor del BIRF y respaldada por éste, en 1961 comenzaría a operar la Corporación Financiera Internacional (CFI), institución creada en 1956 con el fin de actuar directamente con el sector privado, en un momento en el que la dinámica del capital transnacional requería de nuevas áreas de expansión. La CFI, además de proporcionar préstamos, tenía como cometido la realización de inversiones en acciones para ser traspasadas luego la iniciativa privada.

Posteriormente, en 1960, se crearía la AIF (Agencia Internacional de Fomento). Nacida mediante la presión de los países del Tercer Mundo, la AIF tenía como misión otorgar préstamos en condiciones mucho más favorables para los países más pobres.

---

<sup>13</sup> Nos estamos refiriendo aquí, al boom de lo que se conocería como economía del desarrollo durante los años 50 y siguientes, un conjunto de propuestas teóricas basadas en estrategias de crecimiento que debían lograr el tránsito, a través de una sucesión de etapas, desde el "atraso" hasta la "madurez capitalista". En la mayor parte de estas estrategias, el flujo de capital proveniente del exterior jugaba un importante papel, al menos en las primeras fases.

Así, el BIRF, la CFI y la AIF conformarían el núcleo principal del grupo conocido como Banco Mundial<sup>14</sup>. Dentro del BM, el BIRF es la columna vertebral y es preciso ser miembro del mismo para pertenecer a las otras dos instituciones.

Al igual que ocurre con las cuotas en el caso del FMI, es el capital suscrito el que en el Banco Mundial determina los votos de cada país y, por lo tanto, los mecanismos de decisión. Esto ha sido utilizado no pocas veces para vetar determinadas líneas de crédito en función, principalmente, de los intereses de la política exterior de los EE.UU.

La escasez de fondos del Banco Mundial para hacer frente a las necesidades financieras planteadas ha sido una constante a lo largo del tiempo, negándose repetidas veces la reclamada ampliación de su capital, la cual no encaja con los intereses de los gobiernos de los países más ricos, que prefieren establecer vínculos bilaterales con los países destinatarios de los fondos para, de esa manera, obtener contrapartidas y utilizar aquéllos como arma de presión. Con todo, no puede desdeñarse en modo alguno el volumen de los fondos prestados por el Banco<sup>15</sup>, los cuales vienen a representar una parte significativa (aunque minoritaria) del total mundial de lo que se conoce como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De ahí que el uso dado a dichos fondos constituya uno de los elementos más debatidos en relación con dicha institución.

En este sentido, son bastantes las críticas dirigidas al Banco Mundial. La más consistente es la que apunta la intencional funcionalidad de la mayor parte de los proyectos financiados a las necesidades de rentabilidad del capital internacional, más que a las derivadas de las demandas del desarrollo. Este aspecto estaría en la base de la prioridad otorgada a los grandes proyectos y obras de infraestructura dentro de lo que se ha dado en llamar la tendencia megalómana de muchos de los proyectos financiados por el Banco Mundial.

De esta crítica general se desprenden otras que insisten en las negativas consecuencias que no pocos de dichos proyectos han tenido para el proceso de desarrollo de las zonas afectadas por los mismos y para sus habitantes. Así, el grave impacto ecológico de grandes presas y obras de infraestructura, los desplazamientos

---

<sup>14</sup> Junto a estas tres instituciones existe, dentro del Banco Mundial, la OMGI (Organización Multilateral de Garantía de Inversiones), cuya misión consiste en asegurar una cierta cobertura para las inversiones extranjeras frente a riesgos derivados del clima de "inestabilidad política y social".

<sup>15</sup> Según el propio Banco, el total de fondos prestados para proyectos y programas, desde su fundación hasta 1993, ascendió a 313.000 millones de dólares (BANCO MUNDIAL, 1993a)

masivos de población, la pérdida de las fuentes de subsistencia de millones de personas, el deterioro del rol de la mujer en el desarrollo social, la violación de los derechos humanos, o la destrucción de comunidades y culturas indígenas son algunas de dichas consecuencias derivadas de la orientación de muchos de los proyectos financiados por el Banco. Además, estas negativas consecuencias han ido acompañadas muchas veces del fracaso de los propios proyectos. Cabe citar a este respecto el informe confidencial realizado en 1992 por el vicepresidente del Banco Mundial W. Wapenhans, en el cual se reconocía que, de un total de 1.300 proyectos estudiados en 113 países, con un capital aportado por el Banco de 133.000 millones de dólares, el 37,5% de dichos proyectos habían resultado insatisfactorios, es decir, habían fracasado (Ferrie, 1994).

Toda esta problemática no es ajena al doble y contradictorio papel representado por el Banco Mundial: como institución financiera por un lado, encargada por tanto de buscar rentabilidad a sus préstamos<sup>16</sup>, y como Agencia de desarrollo por otro. Esta contradicción es la que se refleja entre las cuentas de resultados, que vienen a plasmarla solvencia financiera de la institución, y los informes sobre desarrollo, en los cuales se vierte la literatura del Banco al respecto.

Respecto a esta última cuestión -la de las orientaciones del Banco Mundial sobre las políticas de desarrollo-, puede decirse que las mismas han atravesado por distintas fases a lo largo de su existencia. Habiendo comenzado su labor al calor del optimismo desarrollista de los años cincuenta, con la formación de capital y el crecimiento económico como objetivos centrales, el Banco atravesó a finales de los 60 y principios de los 70 por una fase de crisis que obligó a una cierta reflexión sobre las dificultades redistributivas del crecimiento y los obstáculos al mismo derivados de la persistencia de situaciones de pobreza. Dentro y fuera del BM comenzó a hablarse de la satisfacción de las necesidades básicas como objetivo del

---

<sup>16</sup> El propio Banco Mundial reconoce mantener "una relación entre préstamos desembolsados y pendientes, y capital y reservas ("gearing ratio") muy conservadora. En efecto, la parte de sus préstamos que todavía debe ser devuelta no de permite que pueda exceder la suma de su capital disponible y de garantía, los beneficios no distribuidos y el superávit. En comparación, los bancos comerciales habitualmente prestan por un valor de diez veces su capital", y más adelante "el Banco Mundial ha mantenido un historial envidiable en cuanto a la devolución de préstamos (...). Este historial explica el porqué de su triple A en la clasificación de inversiones en los mercados de capitales, el más alto posible" (BANCO MUNDIAL, 1993b). (A.03.8-93).

desarrollo<sup>17</sup>, en lo que fue presentado como un cierto viraje respecto a planteamientos anteriores<sup>18</sup>.

Sea como fuere, lo cierto es que durante la década de los 70, las condiciones de los mercados financieros internacionales vinieron a cambiar las pautas de la financiación del desarrollo, otorgando a la banca privada un protagonismo desconocido en años anteriores, dando como resultado un desdibujamiento del papel del Banco Mundial, cuya escasez de fondos le situaba en clara desventaja. Se trató de un fenómeno que afectó incluso a la función crediticia del FMI, contribuyendo a que las instituciones de Bretton Woods vieran ensombrecido su papel hasta que de nuevo el cambio de condiciones en los mercados financieros, hiciera estallar la crisis de la deuda externa.

En el marco de dicha crisis, los años 80 verían recobrar el papel del Banco Mundial en las cuestiones del desarrollo, si bien en este caso de manera estrechamente relacionada con los problemas del ajuste. Sería sobre todo desde la segunda mitad de los 80 cuando al calor del propugnado Ajuste Estructural<sup>19</sup>, el Banco Mundial aparecería directamente vinculado a las soluciones al problema de la deuda, asociando la superación de los problemas del desarrollo al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos. En este contexto, las estrategias de desarrollo defendidas por el Banco Mundial se alinearían de manera creciente con los postulados más abiertamente liberales y defensores del mercado, en línea con las políticas propugnadas por el FMI y por algunos de los principales gobiernos occidentales. Sólo al comienzo de los años noventa, ante los mediocres resultados y las negativas consecuencias de la aplicación de las recetas ortodoxas neoclásicas en buena parte del Tercer Mundo, se dio una tímida reconsideración del Banco Mundial sobre la necesidad de una mayor papel del Estado en las estrategias de desarrollo en dichos países, basada en la "armonización con el mercado"<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> El antecedente de estos planteamientos en el seno del Banco Mundial se encuentra en el conocido como **Informe Pearson**, encargado para evaluar los resultados de dos décadas de cooperación al desarrollo y proponer políticas más eficaces.

<sup>18</sup> El alcance real de estas propuestas frente a la pobreza fue ampliamente debatido entre quienes trataron de analizar el significado teórico de estos cambios y quienes los consideraron simplemente como retórica destinada a ocultar las verdaderas políticas del Banco. Resultan de gran interés las consideraciones sobre este debate contenidas en Lichtensztein y Baer (1986: 165-174).

<sup>19</sup> Frente a la noción convencional del ajuste, referida a la principalmente a la demanda y las importaciones, el ajuste estructural vino a enfatizar también la necesidad de actuar por el lado de la oferta, propugnando la reestructuración del aparato productivo y su adecuación a las nuevas condiciones de los mercados mundiales, así como a las necesidades de la dinámica del capital transnacional.

<sup>20</sup> Un reciente trabajo de Bustelo (1994) analiza en detalle esta cuestión, resaltando la continuidad básica con la línea anterior y la ausencia de una verdadera reflexión de fondo sobre el tema.

## **5.- Los cambios operados en los últimos 50 años.**

Sería imposible, en este pequeño resumen, enunciar siquiera el conjunto de cambios sufridos por la economía mundial desde que fueron suscritos los acuerdos de Bretton Woods. Cambios que tienen que ver con el proceso de descomposición del sistema económico, en paralelo con las tensiones producidas en las relaciones económicas internacionales y las modificaciones habidas en el peso relativo de los diferentes centros económicos (Martinez de Azagra, 1991: 150). Por ello, nos limitaremos a apuntar brevemente aquellos aspectos más significativos que afectarían principalmente a la configuración del orden económico internacional. Estos son los siguientes:

a) Tras varias décadas de expansión y crecimiento sin precedentes, el sistema capitalista entró, desde principios de los años 70, en un período de incertidumbre caracterizado por la quiebra de las condiciones que habían permitido aquéllas. Este cambio de condiciones afectó a aspectos tecnológicos, a la productividad y los beneficios empresariales, a la base energética, y otra serie de factores, reflejándose todo ello en menores tasas de crecimiento, retrocesos en el nivel de inversión, inflación, y desempleo.

b) La hegemonía norteamericana, clave de la organización económica internacional, comenzó a resquebrajarse, a la vez que surgían con fuerza nuevas potencias comerciales como Japón y la CE. La particular configuración del patrón monetario surgido de Bretton Woods, basado en el comportamiento de la balanza de pagos de EE.UU., haría que estas variaciones provocaran la quiebra del sistema basado en el dólar y su convertibilidad, abriéndose una nueva fase caracterizada por su mayor inestabilidad .

c) El rol de las empresas transnacionales, importante durante todo el período de expansión, ha ido adquiriendo poco a poco una mayor trascendencia hasta convertirse en uno de los elementos clave de la estructura capitalista actual. La creciente dinámica de internacionalización del capital ha venido a propiciar nuevas modalidades en la división internacional del trabajo, así como importantes cambios en la estructura productiva y financiera de los grandes conglomerados transnacionales que han afectado al conjunto de la economía, reclamando una mayor desregulación que ha repercutido no sólo en las organizaciones económicas internacionales, sino en el propio papel de los Estados nacionales como marcos de regulación.

d) El activo papel desempeñado por el Estado en la expansión económica de la postguerra en el marco de las políticas keynesianas ha perdido gran parte

de su protagonismo anterior, entrando en crisis no sólo la concepción del Estado del bienestar sino, más en general, su rol como instrumento de regulación económica, abriéndose camino de forma creciente los postulados más abiertamente antiintervencionistas y ultraliberales. Con todo, es preciso decir que algunas de las funciones típicas del Estado de cara a la reproducción y expansión del capitalismo siguen siendo esenciales para el mismo, por más que ya no sean ejercidas en los mismos marcos y con idénticos instrumentos que antaño.

e) Con todo, tal vez lo más sustancial de los cambios operados sea el fracaso (por más que evidente no siempre explicitado) del desarrollo capitalista tal como había sido concebido varias décadas atrás. Un desarrollo basado en el crecimiento, y en la capacidad del mercado para extender los frutos del mismo. La persistencia de grandes desigualdades entre unos y otros países, y también dentro de ellos, la extensión de la pobreza<sup>21</sup>, la marginación social, el desempleo generalizado, etc., vienen a poner de relieve la incapacidad de varias décadas de crecimiento económico para solucionar aspectos esenciales de la vida de las personas, llamando la atención al mismo tiempo sobre la necesidad de un orden económico internacional construido sobre bases distintas a las actuales.

f) La crisis del desarrollo capitalista no puede ocultar sin embargo otra crisis no menos importante a la hora de promover alternativas al mismo. En efecto, las últimas décadas han visto fracasar asimismo el intento de promover un modelo teóricamente distinto, basado en la planificación centralizada y en el papel omnipresente del Estado. La crisis del modelo socialista que ha funcionado en algunos países supone un cambio importante tanto en el debate teórico sobre el desarrollo, como en la realidad de las relaciones económicas internacionales que han visto modificarse uno de los elementos básicos sobre las que fueron construidas.

g) Por último, la realidad de la economía internacional ha puesto sobre la mesa una serie de elementos nuevos de la mayor trascendencia, que han venido a cuestionar también las bases del actual orden mundial. Nos referimos a temas tales como los graves problemas medioambientales o las migraciones internacionales, así como a otros como el impacto del narcotráfico en la economía mundial o la relativa autonomía del capital financiero y sus repercusiones en la inestabilidad de los procesos económicos. Aspectos todos ellos que escapan a los mecanismos tradicionales de

---

<sup>21</sup> Según cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cerca de 1400 millones de seres humanos viven en la pobreza absoluta, de los cuales, más de 100 millones viven en países considerados como "desarrollados".



intervención a escala internacional, y cuyo tratamiento está respondiendo a las relaciones de dominación y hegemonía impuestas por gobiernos y/o transnacionales.

Como consecuencia de estas profundas modificaciones, las bases sobre las que se establecieron los acuerdos de Bretton Woods se han visto notablemente alteradas y, en ausencia de propuestas globales, se ha abierto camino la ideología del corto plazo, del coyunturalismo y de la confrontación, todo ello en el marco de una filosofía pseudoliberal que pretende confiar una vez más al mercado la solución a los graves problemas que tiene planteados la humanidad.

Frente a estos cambios, tanto el FMI como el Banco Mundial han ido acomodando su papel a las nuevas circunstancias, atravesando por momentos de crisis evidente y recuperando un cierto protagonismo cuando el mismo ha sido requerido por los sectores y grupos dominantes. Pero en todo caso, la modificación del escenario económico y político internacional desde Bretton Woods hasta hoy, ha ido acompañada de una pérdida significativa del rol que dichas instituciones fueron llamadas a desempeñar en su creación.

## **6.- El papel actual de las instituciones de Bretton Woods.**

Si está bastante claro que ni el FMI ni el Banco Mundial han sido capaces de cumplir con el cometido para el que inicialmente fueron creados, cabe preguntarse por el sentido de su actuación en el momento presente.

Llegados a este punto conviene hacer una aclaración para evitar interpretaciones simplistas. Las instituciones de Bretton Woods no pueden ser consideradas, hoy en día, el centro del poder del capitalismo mundial, tal como sugieren algunas apreciaciones algo superficiales. Y no pueden serlo por dos clases de motivos: por un lado, porque como ya ha quedado señalado, son muchos los problemas **esenciales** de la situación actual que no están siendo tratados de acuerdo a una única lógica capitalista coherente<sup>22</sup>, y que, por otra parte, escapan del centro de atención de dichas instituciones. Y, por otra parte, porque es dudoso que pueda considerarse en la actualidad la existencia de un único centro de poder, asistiéndose más bien a un continuo tira y afloja con distintos actores en escena, tales como gobiernos, empresas transnacionales, grupos financieros, bloques comerciales, etc.

---

<sup>22</sup> Es evidente, por ejemplo, que las respuestas planteadas en muchos lugares a los fenómenos migratorios no tienen que ver casi nunca con la lógica del mercado. De la misma manera, son cada vez más evidentes las contradicciones que pueden observarse entre la dinámica del capital productivo y la del capital financiero. O las crecientes contradicciones observadas en el tratamiento de los problemas medioambientales.

Lo anterior no puede interpretarse, sin embargo, en menoscabo del importante papel que, en algunos aspectos, juegan todavía dichas instituciones, papel especialmente negativo de cara a los países y sectores más pobres de la sociedad.

En este sentido es preciso recordar el decisivo rol asumido por el FMI (complementado por el Banco Mundial), de cara a la gestión de los intereses de la banca internacional durante la crisis de la deuda externa, que asoló y asola aún a muchos de los países más pobres. Convirtiéndose en interlocutor principal del problema, el FMI impuso unas duras condiciones para renegociar la deuda, obligando a un reajuste económico que, para algunos países, ha supuesto un retroceso de décadas en su proceso de desarrollo<sup>23</sup>. Lejos de llevar a cabo un diagnóstico serio de los problemas reales de la economía mundial y de las condiciones que propiciaron el endeudamiento (sin excluir el nefasto papel de muchas élites locales), dichos organismos se limitaron a propugnar fórmulas capaces de salvaguardar los intereses de corto plazo de los acreedores, propiciando fórmulas capaces de restablecer las condiciones más favorables para las necesidades del capital transnacional, sin preocuparse por las consecuencias de mediano plazo para los procesos de desarrollo y el destino de millones de seres humanos, e incluso para la estabilidad ecológica del planeta.

Desde esta perspectiva fundamental, algunas llamadas de atención que, en los años más recientes, han venido haciendo estas instituciones, y particularmente el Banco Mundial, sobre el alcance de la pobreza o de los problemas medioambientales, no pueden considerarse como un replanteamiento serio de sus posiciones anteriores, sino como un vergonzante reconocimiento de la necesidad de impulsar propuestas que limiten las consecuencias más lacerantes de las políticas por ellas impulsadas. Pero el problema no reside en paliar los efectos destructivos de dichas políticas mediante calmantes que ayuden a amortiguar el dolor, sino en buscar otra lógica, que necesariamente ha de ser distinta que la derivada de confiar al mercado la solución de todos los problemas.

## **7.- A modo de conclusión.**

Han pasado 50 años desde la firma de los acuerdos de Bretton Woods. Hoy, la situación por la que atraviesa gran parte de la humanidad no es mejor que la de entonces. Zonas enteras del mundo (es el caso del Africa subsahariana) viven marginadas de los flujos económicos internacionales y, en algunos casos, en

---

<sup>23</sup> Llama la atención el distinto tratamiento recibido por los países endeudados en las últimas décadas con el que recibieron en su día las enormes deudas contraídas por los países europeos tras el fin de las dos guerras mundiales.

situación realmente límite. Los problemas medioambientales han llegado a un punto en el que el futuro del planeta está seriamente amenazado. La violación de los derechos humanos está a la orden del día en unas y otras partes del mundo. El racismo, la xenofobia y el fundamentalismo nacionalista ganan terreno frente a la solidaridad, la tolerancia y las ideas universalistas. El coyunturalismo se impone sobre la reflexión y las propuestas globales. El conflicto prevalece sobre la cooperación.

Ante este orden de cosas el 50 aniversario de creación de las organizaciones internacionales surgidas de Bretton Woods, puede ser un buen momento para hacer balance y plantear alternativas. El FMI y el Banco Mundial no son, desde luego, los únicos responsables de los problemas por los que atravesamos, pero una cosa es segura: ni uno ni otro han sido capaces de promover un orden económico mundial más justo y democrático. Por el contrario, su actuación ha estado regida en lo fundamental por los intereses de los países y grupos económicos más poderosos, contribuyendo desde esa posición al aumento de la desigualdad y la injusticia.

Hoy, ni el FMI ni el Banco Mundial representan orden internacional alguno, pues la realidad actual tiene más que ver con el desorden que con cualquier otra cosa. En todo caso, representan la gestión de los restos de un orden de cosas ya superado, de acuerdo con los intereses de los grupos y países dominantes. Y desde ese punto de vista, ambas instituciones representan una rémora para el necesario cambio de enfoque en la concepción del desarrollo y de las relaciones económicas internacionales.

Es preciso un nuevo orden económico internacional, cuya primera condición ha de ser la democracia. La estructura de funcionamiento del FMI y el Banco Mundial, basada en el control absoluto de un reducido número de países, es la antítesis de lo que puede ser un orden más democrático. Ambas instituciones deben ser profundamente reformadas o sustituidas por otras en las que puedan abordarse el conjunto de problemas que hoy atenazan la paz y el desarrollo, y en las que todos los pueblos del mundo puedan sentarse en un plano de igualdad.

## **BIBLIOGRAFIA**

BANCO MUNDIAL (1993a): **Notas Informativas del Banco Mundial**. Washington D.C. (Nota A.02.8-93).

BANCO MUNDIAL (1993b): **Notas Informativas del Banco Mundial**. Washington D.C. (Nota A.03.8-93).

BUSTELO, Pablo (1994): *"El Banco Mundial y el desarrollo económico: un análisis crítico"*, en J. De la Iglesia (Comp.): **Cincuenta años después de Bretton Woods**. Madrid, Síntesis.

COMISION BRANDT (1981): **Diálogo Norte-Sur. Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo**. México, Nueva Imagen/Nueva Sociedad.

DE SEBASTIAN, Luis (1990): **La crisis de América Latina y la Deuda Externa**. Madrid, Alianza Editorial.

DORADO, Hugo; GREBE, Horst; y VILLEGAS, Carlos (1992): **Economía Mundial y Organismos Multilaterales**. La Paz, CEDLA.

FERRIE, Christian (1994): *"Est-il possible de réformer la Banque Mondiale?"*, en **Le Monde Diplomatique**. Paris, Junio.

LICHTENSZTEJN, Samuel y BAER, Mónica (1986): **Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero**. San José, Nueva Sociedad.

MARTINEZ DE AZAGRA, Luis y GALVAN, Francisco (1991): *"Evolución del orden económico internacional en el mundo actual"*, en M. Varela (Coord): **Organización Económica Internacional. Problemas actuales de la economía mundial**. Madrid, Pirámide.

PALAZUELOS, Enrique (Comp.) (1986): **Las economías capitalistas durante el período de expansión 1945-1970**. Madrid, Akal/Universitaria.

YEAGER, Leland B. (1984): **Relaciones monetarias internacionales**. Madrid, Alianza Universidad (Tomo 2).

## LA METAMORFOSIS DEL FMI Y EL BANCO MUNDIAL: EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Francisco ZABALO

### 1.- La "reconversión" de la actividad financiera del FMI y del Banco Mundial

Los años ochenta, particularmente tras el estallido de la llamada crisis de la deuda externa en 1982, devolvieron a las dos instituciones creadas en Bretton Woods un protagonismo en la economía internacional que, por diversos motivos, habían perdido durante los setenta. En efecto, las turbulencias monetarias de finales de los años sesenta desembocaron en 1971 en la primera devaluación del dólar estadounidense desde la creación del **Fondo Monetario Internacional (FMI)**, marcando el fin del sistema monetario internacional instaurado en Bretton Woods. A un sistema de tipos de cambio fijos que había funcionado durante veinticinco años le sucedieron unos tipos de cambio que varían continuamente desde entonces. Al orden monetario, que facilitaba la previsibilidad en las relaciones internacionales, le sucedió el desorden monetario, la incertidumbre, característica esencial de la crisis estructural en la que se desenvuelve la economía mundial durante las últimas décadas. Y esta situación dejó sin trabajo al FMI: ya no había ningún sistema monetario que organizar, por lo que su función reguladora carecía de sentido; y además, su función crediticia estaba diseñada para contribuir al mantenimiento de los tipos de cambio fijo, evitando devaluaciones de las monedas, cuestión ésta que en el nuevo contexto era irrelevante.

De hecho, durante los años setenta el FMI pasó a un discreto segundo plano, limitándose a proponer reformas en el sistema monetario internacional que siempre iban por detrás de los acontecimientos, hasta terminar reconociendo en 1976 su fracaso en su intento de gobernar las relaciones monetarias internacionales<sup>1</sup>. Todo lo que quedaba del sistema regido por el FMI era el propio Fondo. Habría pues que

---

<sup>1</sup> Resulta significativo que el Comité Provisional de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional, creado en 1974 para estudiar las reformas del FMI necesarias para regular dicho sistema sea todavía hoy, veinte años después, un órgano básico en el funcionamiento del Fondo.

encontrarle algún cometido si sus casi dos mil empleados bien pagados no querían terminar en el paro.

Haciendo de la necesidad virtud, el FMI comenzó a reorientar las modalidades y fines de sus créditos. En 1974, a raíz del brusco ascenso de los precios del petróleo, creó un servicio especial para mitigar las dificultades que atravesaban los países importadores, al tiempo que extendía hasta 10 años el período de devolución de su nuevo "servicio ampliado", en lugar de los 3 a 5 años habituales. En 1976 estableció el "fondo fiduciario" (resultado de la venta de parte de sus reservas de oro) para prestar asistencia financiera a los países más pobres. De este modo el FMI se alejaba de la función original de sus créditos, proveer asistencia financiera a corto plazo para solventar déficits coyunturales de la balanza de pagos, para irse introduciendo en el medio y largo plazo. Y además con diferentes objetivos, distinguiendo entre países ricos y pobres, algo más propio de una institución dedicada al desarrollo, como el Banco Mundial, que del FMI.

Esta reorientación de la actividad financiera del FMI adquiriría su verdadera dimensión a comienzos de los años ochenta, al embarcarse de lleno en los programas de ajuste estructural. De hecho, desde 1980 ningún país desarrollado ha recurrido a los servicios financieros del FMI, concentrándose casi exclusivamente en los países del Tercer Mundo. Y esto bajo modalidades cada vez más cercanas a las de un organismo de ayuda al desarrollo, tanto en los plazos de devolución como en las condiciones de acceso al préstamo, si bien el FMI no financia proyectos específicos sino sólo programas de ajuste macroeconómico. En concreto, con destino a los países más pobres de entre los del Tercer Mundo (más de cuarenta, los mismos que pueden recibir ayuda de la AIF, del grupo del Banco Mundial), el FMI creó en 1986 el Servicio de Ajuste Estructural (SAE) y en 1987 el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), servicios ambos gestionados en estrecha colaboración con el Banco Mundial. Y más tarde, para hacer frente a la desintegración del antiguo bloque del Este, cuyos países resultantes han ingresado en el FMI en cuanto han podido, en abril de 1993 el Fondo estableció el "servicio para la transformación sistémica" (STS) (FMI, 1993:69-71).

Paralelamente a esta auténtica "reconversión" de su actividad financiera, el FMI se ha convertido en mero observador, y a veces ejecutor, de las decisiones tomadas en las reuniones de los países más poderosos, el grupo de los siete o G-7. Desde que comenzaron las cumbres del G-7 a mediados de los setenta, y muy particularmente desde 1985, las verdaderas negociaciones sobre la estabilidad financiera y la coordinación de políticas económicas se realizan al margen del FMI. Eso sí, con

resultados bastante mediocres, porque desde hace bastantes años los mercados internacionales de divisas funcionan con un alto grado de independencia respecto a las autoridades estatales, incluso las de los países más poderosos.

Por su parte, el **Banco Mundial** vio mermarse su protagonismo como fuente de financiación de proyectos en los países del Tercer Mundo a medida que algunos de estos países tuvieron acceso a créditos privados en gran escala desde comienzos de los años setenta. En un momento de recesión en los países desarrollados y de abundante liquidez en la banca privada internacional, ésta buscó una nueva clientela en una quincena de países subdesarrollados que ofrecían ciertas garantías de devolución porque eran de los menos pobres del Tercer Mundo. Esto duró hasta 1982, cuando estalló la llamada crisis de la deuda externa y los flujos privados de capital hacia el Tercer Mundo cesaron bruscamente. De hecho, la actividad financiera del Banco Mundial no cambió sustancialmente durante los años setenta, puesto que siguió dedicándose a apoyar la realización de proyectos de desarrollo<sup>2</sup>, e incluso se incrementó notablemente su volumen. Simplemente se vió oscurecida por la magnitud de los créditos privados que entonces fluyeron desde el Norte hacia algunas zonas del Sur, especialmente América Latina.

Sin embargo, finalizando la década de los setenta y ya a comienzos de los ochenta el Banco Mundial no sólo reorientó su actividad financiera hacia el ajuste estructural, sino que acompañó esta reorientación con una elaboración teórica. En efecto, en un contexto en el que la influencia del Tercer Mundo en la economía internacional disminuía, la intervención estatal en la economía de los países desarrollados era desacreditada al tiempo que el neoliberalismo se establecía como doctrina dominante, y el incipiente éxito de los dragones asiáticos era arbitrariamente atribuido a la liberalización comercial con mínima intervención estatal, el Banco Mundial se apuntó a la "contrarrevolución neoclásica", liderando su difusión como la nueva ortodoxia sobre el desarrollo económico. Esta doctrina sacraliza la eficacia del mercado, cuyas imperfecciones son en todo caso menos perjudiciales que las de la intervención estatal, y resalta las ventajas de la liberalización comercial plena (Bustelo, 1994b).

---

<sup>2</sup> Si hubo un cierto cambio en la orientación sectorial, que se amplió de las tradicionales infraestructuras de comunicaciones, energía y transporte hasta incluir también el desarrollo agrícola, la educación, la salud y la lucha contra la pobreza urbana. Todo ello bajo la presidencia de R. McNamara (1968-81) en la que dominó el enfoque de satisfacción de las "necesidades básicas", que centraba los esfuerzos, al menos teóricamente, en los más pobres.

Por eso, sin desdeñar la financiación de proyectos concretos, que continua de forma similar<sup>3</sup>, el Banco Mundial patrocinará también programas de ajuste estructural, destinados a realizar cambios en profundidad en las economías del Tercer Mundo, reformulando sus políticas económicas en el sentido apuntado: menos estado y más mercado, tanto a nivel interno como externo. Para ello creó dos nuevas líneas de crédito, los préstamos para el ajuste sectorial (en inglés, SECAL) en 1979, y para el ajuste estructural (SAL) un año más tarde. Este tipo de intervención macroeconómica del Banco Mundial pasó de ser una porción casi insignificante de su actividad financiera a finales de los setenta (menos del uno por ciento) a representar más de la cuarta parte diez años después. Y para los países que llevan a cabo reformas bajo programas de ajuste estructural o sectorial suponen más de la mitad de los recursos provenientes del Banco (Foro ONGs, 1989).

En consecuencia, las dos instituciones surgidas de Bretton Woods con tareas complementarias y bien diferenciadas confunden a partir de los años ochenta sus cometidos, dedicándose ambas al ajuste estructural. Por ello han firmado varios acuerdos de colaboración y elaboran documentos comunes para sus préstamos a los países más pobres.

Además, debe tenerse en cuenta que, en la mayoría de los casos, los créditos otorgados por el FMI o el Banco Mundial tienen mucha más importancia para el país prestatario de lo que su cuantía parece indicar. Y es que normalmente son la llave que abre el acceso a otras fuentes financieras, públicas o privadas, una vez que el país se ha sometido a los criterios de política económica emanados de alguna de las instituciones de Bretton Woods. De hecho en muchas ocasiones una de ellas, o las dos de consuno, desempeñan un papel de coordinación de la "ayuda" hacia un determinado estado. E incluso llegan a "competir" entre ellas, o con alguna otra organización multilateral, para liderar la intervención en tal o cual país, generalmente por encargo del G-7.

---

<sup>3</sup> Similar en cuanto a los sectores cubiertos por los proyectos, y similar también en cuanto a sus penosos efectos medioambientales y sociales. En este trabajo nos referiremos exclusivamente a los programas de ajuste del Banco Mundial y/o el FMI (novedad de la pasada década) y no a los proyectos específicos, que el Banco viene realizando desde su creación, tal y como establecía su convenio constitutivo.



## 2.- El FMI y el Banco Mundial, gestores de la "crisis de la deuda externa": el Norte en el Sur

Esta coordinación de esfuerzos para hacer algo que ninguna de las dos organizaciones tenía previsto en su agenda fundacional adquiere verdadera carta de naturaleza a raíz del desencadenamiento de la "crisis de la deuda" en 1982. En la búsqueda de soluciones a un problema que potencialmente hacía peligrar al sistema financiero internacional, el FMI resurgió de sus cenizas y, en compañía del Banco Mundial, volvió al primer plano de la economía internacional. Las instituciones de Bretton Woods actuarían como gendarmes encargados de meter en vereda a los países muy endeudados, mediante la imposición de programas de ajuste estructural, cuyo objetivo último es generar un excedente en divisas para efectuar el pago de la deuda. Aunque en muchos casos, particularmente los mayores deudores del Tercer Mundo, los acreedores eran principalmente bancos privados del Norte, cualquier tipo de renegociación de la deuda quedó condicionada al previo establecimiento de un acuerdo entre el país deudor y el FMI y/o el Banco Mundial. Y es que estas instituciones están dominadas, dado su sistema de votación, por los gobiernos de los países desarrollados, que defienden los intereses de los grandes bancos internacionales.

Así en la reunión anual conjunta del FMI y el Banco Mundial de 1985, el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, J. Baker, lanzó un plan para solventar la crisis de la deuda. El **Plan Baker** calculaba que sería necesario inyectar dinero fresco, es decir, nuevos préstamos, por valor de 29 mil millones de dólares (20 mil de la banca privada, y 9 mil del FMI y el Banco Mundial) a los quince países más gravemente endeudados<sup>4</sup> para estimular su crecimiento y que pudieran seguir pagando su deuda. Fue un fracaso, ya que la banca privada se negó a comprometer más recursos, aunque sirvió para que los acreedores ganasen tiempo, reforzando su posición, mediante provisiones para morosos y venta de deuda en el "mercado secundario". De hecho, no sólo no hubo nuevos créditos, sino que desde 1983 los quince países seleccionados por el plan Baker tuvieron transferencias netas negativas (más salidas

---

<sup>4</sup> Se trataba de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa de Marfil, Ecuador, México, Marruecos, Nigeria, Filipinas, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. Luego esta lista ha sufrido alguna pequeña modificación, pero lo importante es que no son necesariamente los más endeudados, sino muy endeudados con relación a sus posibilidades de pago. Así, por ejemplo, la deuda externa de Corea del Sur a comienzos de los ochenta era relativamente grande, pero su solvencia también, por lo que no se le incluye. Además, están excluidos los más pobres (sobre todo de África Subsahariana) que apenas tienen deuda contraída con fuentes privadas.

que entradas) en relación a su deuda externa. Y lo que es peor, desde 1986 con el FMI y desde 1987 con el Banco Mundial ocurrió lo mismo: devolvían más de los que entraba como nuevos créditos (The Economist, 1991).

En 1989, en el marco del FMI, el sucesor de Baker, N. Brady lanzó una nueva propuesta, el **Plan Brady**, sobre la base de que la reducción de la deuda era parte necesaria de la solución del problema. Esto es, debía admitirse por parte de los acreedores algo que ya se reconocía en el "mercado secundario": los títulos de deuda, en función del riesgo de no cobrar, tienen un valor menor que el nominal. Y este era un elemento, no el único, a tener en cuenta en futuras renegociaciones. En ellas el FMI, el Banco Mundial y el gobierno japonés aportarían ciertas cantidades de crédito nuevo para facilitar el acuerdo entre acreedores privados y país deudor. En todo caso seguían vigentes los principios de que la negociación era con cada país individualmente considerado, y que firmar un acuerdo con las instituciones de Bretton Woods para llevar a cabo un programa de ajuste era imprescindible.

El Plan Brady proponía una serie de mecanismos para la reducción de la deuda que, en mayor o menor medida, se han ido poniendo en marcha durante el último lustro en los ocho países que han renegociado su deuda con la banca privada dentro de este marco, y en algún otro caso<sup>5</sup>. Los principales mecanismos son: la recompra con descuento (al precio del mercado secundario) de parte de la deuda, la conversión de títulos antiguos en nuevos con mejores condiciones (por sustitución de intereses variables por fijos, o por disminución del valor nominal manteniendo tipos variables) y garantizando su pago con otros instrumentos financieros, y el canje de deuda por inversión, o en algunos casos por exportaciones o medidas medioambientales<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Hasta ahora, han llegado a acuerdos con sus respectivos acreedores privados México (en 1990), Filipinas (1990 y 1992), Costa Rica (1990), Venezuela (1990), Uruguay (1991), Nigeria (1992), Argentina (1993) y Brasil (1994). Antes de lanzarse el plan Brady, Bolivia ya había llegado, en 1988, a un acuerdo similar, autorizándosele a recomprar la mitad de su deuda externa al bajísimo precio que se cotizaba en el mercado secundario (11%). Y otros países, como Chile, también han empleado alguna de las opciones previstas en dicho plan (como el canje de deuda por inversión) al margen del mismo, incluso varios años antes de ponerse en marcha.

<sup>6</sup> Una descripción detallada de estas medidas puede verse en FMI (1989), así como en Castro Escudero (1993).

Todo lo anterior se refiere a la deuda contraída con la banca privada, ya que con los acreedores públicos (gobiernos e instituciones multilaterales) la deuda se renegocia en el llamado **Club de París**. Aquí acuden a negociar una parte de su deuda los países del Tercer Mundo que también deben a bancos comerciales (los quince o veinte antes mencionados), pero además de ellos en el Club de París renegocian sus deudas multitud de países entre los más pobres del mundo, que sólo han tenido opción a endeudarse en el marco de la "ayuda oficial al desarrollo" u otras fuentes públicas. A algunos de estos se les han concedido en ocasiones rebajas sustanciales de su deuda (condonación del 33% en 1988, o del 50% en 1991, por ejemplo), reconociendo implícitamente que a pesar de que su volumen es relativamente pequeño, es impagable. Ahora bien, esas condiciones concesionales no excluyen a los países más pobres de suscribir un programa de ajuste con el FMI o el Banco Mundial, requisito previo imprescindible para cualquier renegociación. Son los destinatarios del SAE y el SRAE del FMI.

Por tanto, las instituciones de Bretton Woods, encargadas de ello por los países desarrollados que las controlan, vienen gestionando la "crisis de la deuda externa" desde hace más de una década. Esto les ha conferido una capacidad de ingerencia en las políticas económicas de gran parte de los países del Tercer Mundo mucho mayor de las que habían tenido nunca<sup>7</sup>, ya que la adopción de un programa de ajuste diseñado por ellas se ha convertido, en una condición necesaria para acceder a nuevos créditos o renegociar los anteriores, ya sean de fuentes públicas o privadas.

### **3.- Del Oeste hacia el Este: el FMI y el Banco Mundial como guías de la "transición"**

Hoy en día, todos los países que han surgido de la desintegración económica y política de Europa Oriental y la URSS han ingresado en el FMI y el Banco Mundial, instituciones que presumen ahora de ser casi universales, tras la reciente adhesión de una veintena de estados. Sin embargo, algunos de los antiguos miembros del

---

<sup>7</sup> La financiación de proyectos específicos de desarrollo por parte del Banco Mundial interfiere mucho menos en la política económica general de un país que un programa de ajuste, que la condiciona totalmente. Por su parte, casi todas las modalidades de crédito del FMI condicionan la política económica del prestatario. Esta "condicionalidad" se empezó a aplicar desde los años cincuenta, pero no fue regulada por el FMI hasta fines de los sesenta y reforzada una decena de años después, precisamente cuando los países desarrollados dejaron de ser los principales prestatarios. Y entre los diversos grados de "condicionalidad" política de los préstamos del FMI, el más fuerte es el que corresponde al ajuste estructural.

Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM o Comecon) ya habían entrado en relación con las instituciones de Bretton Woods años antes. Así, desde 1972 Rumanía obtuvo préstamos del Banco Mundial para realizar grandes infraestructuras, tan del gusto de las autoridades del país como de las del Banco, que sorprendentemente elogiaron vivamente la vía rumana hacia la industrialización<sup>8</sup>. De hecho, Rumanía fue uno de los principales prestatarios del Banco Mundial hasta 1982, cuando la gravedad de su deuda externa condujo a Ceausescu a emprender un durísimo programa de austeridad. De este modo, Rumanía redujo enormemente su deuda durante los años ochenta pero al precio de un brutal empobrecimiento de la población y un gran daño medioambiental, soportados únicamente por la crudeza de su dictadura. Por ello, en 1990 Rumanía tenía, con diferencia, el mejor ratio Deuda/PNB de los países del Este.

Por su parte, Polonia, Hungría y Yugoslavia, que durante los años setenta se endeudaron en gran escala para financiar su industrialización (al igual que Rumanía y la RDA) pero se pegaron el mismo batacazo que muchos países del Tercer mundo con el cambio de década, llevaron a la práctica programas de ajuste bajo los diseños del FMI durante los años ochenta. Por ello, a diferencia de Rumanía, que había centralizado aún más su economía, iniciaron reformas tendentes a ampliar el peso del mercado, sin conseguir disminuir su endeudamiento a lo largo de la década (Andor, 1994). Vistos los resultados, estos contactos previos a la "transición" hacia el mercado de los años noventa no hacían augurar nada bueno, pero a veces la historia corre muy deprisa.

Así, tras el colapso de la planificación centralizada y del CAEM, el FMI y el Banco Mundial adquirieron un nuevo protagonismo nada más comenzar la década de los noventa. Los países occidentales más poderosos les encomendaron, vía reunión del G-7, guiar la transición del antiguo "bloque socialista" europeo hacia la economía de mercado, pero no les dieron ningún mapa, porque nadie los había elaborado todavía. Basándose en una idea tan simple como superficial, según la cual un cambio sistémico requiere un cierto periodo de ajuste en el que los costes económicos y sociales son muy grandes, pero que todo eso es el fundamento de la futura prosperidad, el FMI y el Banco Mundial obedecieron la orden y se lanzaron a firmar diversos acuerdos de préstamo, con su correspondiente exigencia de reforma en la política económica.

---

<sup>8</sup> En un estudio sobre la economía rumana de 1979, el Banco Mundial preveía que Rumanía llegaría a ser "una economía industrializada para 1990". Citado por Rich (1994a:38).

Y empezaron por donde la "transición" era más rápida, o lo que es lo mismo, por donde marcaban las prioridades políticas del G-7: Polonia, Hungría y Checoslovaquia, prestando menor atención a Rumanía y Bulgaria. La URSS quedó en principio relegada, hasta que el G-7, alarmado por los acontecimientos políticos de 1991, dió luz verde a la "ayuda". En la actualidad, 18 de los 25 estados miembros del FMI que han surgido del antiguo "bloque socialista" europeo (aunque incluye varias repúblicas enteramente asiáticas) están sometidos a algún tipo de programa elaborado por el Fondo, y diez de ellos ya han suscrito acuerdos en el marco del nuevo "servicio para la transformación sistémica" (STS)<sup>9</sup>. Además el FMI, en colaboración con otros organismos, ha creado en 1992 el Instituto Multilateral de Viena, para "capacitar a funcionarios públicos y dirigentes del sector privado de las antiguas economías de planificación central" (FMI, 1993:87). Es decir, les explican en inglés y en ruso cómo funciona la economía capitalista, versión neoliberal, dentro de la más pura ortodoxia fondomonetarista.

#### **4.- Los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial**

Para muchos, sobre todo para aquellos que lo sufren en su propia carne, el término "ajuste estructural" evoca "austeridad", y aunque esto es cierto, lo que se esconde bajo los programas de ajuste estructural es algo más complejo. Un programa de ajuste estructural comprende medidas estabilizadoras, que reducen la demanda, y medidas estructurales, que actúan sobre la oferta.

La **política de estabilización** intenta corregir lo que se consideran excesivos déficit de los presupuestos públicos y de la balanza de pagos, debidos a una demanda superior a la oferta del país. El retorno al equilibrio, concepto básico de la ortodoxia económica, vendrá mediante una política de reducción enérgica de la demanda, que ajuste el consumo interno del país a su capacidad de producción. Esta intervención macroeconómica debe dar sus frutos en el corto plazo (uno o dos años), utilizando instrumentos de política monetaria y presupuestaria. Se trata en definitiva de un verdadero plan de austeridad, de un ajuste recesivo, que conduce a una interrupción o incluso una caída en el crecimiento del producto nacional.

---

<sup>9</sup> FMI (1994). Los siete estados que en mayo de 1994 no han firmado aún ningún acuerdo de crédito con el FMI son todos ellos repúblicas ex-soviéticas geográfica y políticamente alejadas de Europa occidental, salvo Ucrania.

Por su parte, las **políticas estructurales** buscan adaptar las condiciones de la oferta de la economía, de manera que posibiliten un crecimiento económico a medio o largo plazo. Dentro de la ortodoxia neoliberal, la mejor forma de estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, permitiendo que la iniciativa privada asigne los recursos donde encuentre mejores perspectivas de beneficio. Se tratará, por tanto, de liberalizar la economía, abrirla al exterior y disminuir la presencia del sector público.

Estabilización y reformas estructurales pueden, teóricamente al menos, ser fases sucesivas de un programa de ajuste estructural o actuar simultáneamente. Pero en cualquier caso serán elementos complementarios, de modo que, en la visión ortodoxa que domina las instituciones de Bretton Woods, los inevitables sacrificios que impone la estabilización se verán recompensados por un mayor crecimiento en el marco de una economía saneada. Es decir, tras la purga presente y palpable que supone el plan de austeridad (ya que antes se ha vivido "por encima de las posibilidades"), el ajuste estructural posiblemente traerá en un futuro más o menos cercano un producto mayor (lo que, de ser cierto, no implica que su distribución sea más equitativa).

Para reducir bruscamente la demanda se utilizan prioritariamente instrumentos de política monetaria y presupuestaria. En cuanto a la primera, se restringe la oferta monetaria interna, contrayendo el crédito para evitar presiones inflacionarias. En materia presupuestaria, a fin de disminuir el déficit público, se actúa contundentemente para reducir el gasto público corriente sea éste de personal (mediante despidos y rebajas salariales), de funcionamiento (sanidad, educación, ...), subvenciones al consumo de bienes esenciales (pan, transporte colectivo, ...), o subvenciones de explotación a las empresas públicas. Y aunque no es en principio lo recomendado, también suele reducirse el gasto público en inversión para poder alcanzar los objetivos previstos. Del lado del ingreso se deberían tomar medidas que lo aumentaran, mejorando la eficacia recaudatoria o reformando el sistema impositivo, pero sus efectos a corto plazo son mucho menos visibles. Por ello, el ajuste presupuestario descansa normalmente en el lado del gasto.

Para estimular y reorientar la oferta, el conjunto de medidas es muy amplio y variado según el país de que se trate, pero la gama de instrumentos utilizados se parece mucho en todos los casos. El tipo de cambio debe adaptarse a las condiciones de mercado, o sea, devaluar la moneda nacional. El régimen de intercambios exteriores debe liberalizarse, es decir, abrir el mercado interno a la competencia internacional eliminando las barreras a la importación, al tiempo que se suprimen las subvenciones e impuestos a la exportación. Así, el sistema de precios interno se

aproximará al del mercado mundial, desapareciendo las producciones no competitivas y reorientándose los recursos, en función de las ventajas comparativas, hacia los sectores exportadores más rentables. Además, debe reestructurarse el sector público, lo que se traduce normalmente en privatización de empresas potencialmente rentables y desmantelamiento de otras. También hay que suprimir las trabas institucionales y administrativas que dificultan la inversión privada, esto es, flexibilizar el mercado de trabajo, reducir las cotizaciones empresariales, etc. Todo ello acompañado de medidas que faciliten la inversión extranjera, tales como la liberalización de los movimientos de capitales. En definitiva, liberalización interna y retorno a las leyes del mercado, junto con apertura al mercado mundial y liberalización externa: con ello se estimulará la mejor asignación posible de los recursos productivos.

Visto de otro modo, un programa de ajuste estructural del FMI y/o el Banco Mundial conseguirá generar los excedentes en divisas necesarios para que el país pague el servicio de su deuda externa. Para eso, la política de contracción de la demanda contribuye a reducir las importaciones, y la reorientación de la producción hacia la exportación posibilita la obtención de excedentes en la balanza comercial. Y además todos los elementos "desreguladores" facilitan el acceso al mercado de ese país por parte de las empresas de los países desarrollados, bien sea mediante la exportación de sus productos, bien sea mediante la inversión directa y consiguiente instalación en el país, por la vía de las privatizaciones o al margen de ella. De todas formas, esta lectura de los programas de ajuste estructural como favorecedores de los intereses de las empresas y bancos del Norte, que no debe sorprender cuando se tienen cuenta quién controla las instituciones de Bretton Woods, no agota las consideraciones críticas sobre ellos. Quedan todavía por analizar sus repercusiones sobre los países, del Sur y del Este, que se ven en la tesitura de aplicarlos, así como los pronunciamientos negativos de distintas organizaciones internacionales.

## **5.- La críticas institucionales a los programas de ajuste estructural**

Los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial han sido objeto de diversas y muy variadas críticas por los efectos que producen sobre las economías en las que se vienen aplicando. Hay un tipo de crítica radical que cuestiona su propia existencia, negando a organismos externos legitimidad alguna para condicionar la política económica de países soberanos. Porque ni el hecho de prestar asistencia

financiera a cambio<sup>10</sup>, ni mucho menos el de considerarse en posesión de la verdad económica (la "ortodoxia" de Bretton Woods) son motivos suficientes para interferir tan profundamente en las decisiones internas de un estado. De hecho, incluso quienes no comparten este rechazo frontal a la ingerencia exterior discrepan a menudo de la forma en que ambas instituciones actúan. Así, algunas críticas importantes a los programas de ajuste han venido de instituciones internacionales que sólo pretenden cambiar la forma del ajuste estructural, como son UNICEF, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa (ECA), la OIT o la Comunidad Europea. Porque se puede estar de acuerdo en la necesidad de las reformas estructurales, y en que éstas requieren asistencia técnica y financiera internacional, pero discrepar con el FMI y el Banco Mundial sobre los objetivos prioritarios y los medios a utilizar.

En efecto, en 1987 se publicó un estudio encargado por UNICEF bajo el significativo título de "ajuste con rostro humano", con la loable intención promover el crecimiento, protegiendo al vulnerable<sup>11</sup>. Este libro tuvo una notable repercusión, pues no en balde se trataba de un organismo de la ONU, que además suscita bastante simpatía, realizando una crítica demoledora sobre los efectos negativos que los programas de ajuste estructural de otros dos organismos dependientes de las Naciones Unidas tenían sobre los más débiles (pobres, mujeres, niños y ancianos). En él se ponía de manifiesto que el ajuste no había restablecido el crecimiento, que era imprescindible incorporar la "dimensión humana" (protección de los más débiles, nutrición, salud) como un objetivo explícito del ajuste, y que frente al ajuste recesivo en el Sur se imponían cambios que condujeran a un suficiente nivel de vida, de inversión y de protección de las necesidades humanas, así como que el ajuste debería darse también en los países desarrollados y el sistema internacional. Por todo ello, el estudio de UNICEF proponía seis elementos clave para proporcionar un rostro humano al ajuste. Entre estos estaban el realizar la reducción de los desequilibrios más gradualmente, acompañando la estabilización con políticas más expansivas, priorizar la reasignación de recursos en favor de los más pobres, promover la producción de pequeña escala y las políticas destinadas a incrementar la equidad y eficiencia de los servicios públicos, y realizar programas compensatorios para los

---

<sup>10</sup> Conviene tener presente que tanto el Banco Mundial como el FMI van escalonando el desembolso de sus créditos en función del cumplimiento de objetivos muy detallados de sus programas de ajuste. Esta "condicionalidad" política no suele ser la única, pues como ya se ha dicho, el acuerdo con el FMI o el Banco Mundial abre (o cierra si no lo hay) las puertas al resto de fuentes de financiación externa.

<sup>11</sup> Cornia et al (1987). Un año más tarde se editó el vol. II. que contiene diez estudios de caso.



sectores con rentas bajas durante el ajuste. Se insistía también en que el ajuste debía adaptarse a cada caso concreto, puesto que no existe una receta única, como habitualmente dan a entender el FMI y el Banco Mundial.

Con referencia a Africa, otro organismo dependiente de la ONU, la **ECA**, situaba el ajuste dentro de una perspectiva de desarrollo a largo plazo, subrayando el desarrollo de los recursos humanos y la mejora de los sectores sociales, para superar los defectos de los programas "ortodoxos" de ajuste estructural (ECA, 1989). También la **OIT** ha llamado la atención sobre la negativa influencia que los programas de ajuste tienen en los servicios sociales, salarios y niveles de empleo, particularmente en los grupos más desfavorecidos (OIT, 1992).

Por su parte, desde 1988 la **Comunidad Europea** se ha pronunciado en favor de **reconciliar el ajuste**, que es necesario pero transitorio, **con el desarrollo**, que es el objetivo fundamental a largo plazo. La CE ha criticado también al FMI y el Banco Mundial el uso de recetas únicas, que no tienen suficientemente en cuenta la situación de cada país, y que el ajuste prima en exceso los aspectos económicos sobre los sociales, que deberían integrarse en los programas desde su misma concepción. A partir de aquí la CE ha realizado, junto a los estados ACP, su propia propuesta de ajuste estructural, que en el marco de la Convención de Lomé IV, viene gestionando en Africa Subsahariana en permanente diálogo con las instituciones de Bretton Woods (Petit, 1993).

Todas estas críticas apenas han hecho mella en la práctica de **ambas instituciones**, aunque, a diferencia del FMI que casi no ha cambiado su discurso, el Banco Mundial ha suavizado un poco las aristas de su piedra filosofal. Así, el enfoque neoliberal más radical de los ochenta ha dado paso a principios de los noventa a ciertas matizaciones sobre el papel del estado en el desarrollo económico y los costes sociales del ajuste<sup>12</sup>. Esto ha dado lugar a una "nueva ortodoxia", el **enfoque "favorable al mercado"**, que el Banco Mundial pretende difundir como el resultado de un nuevo consenso entre los economistas del desarrollo (BANCO MUNDIAL, 1991).

---

<sup>12</sup> Significativamente el Informe sobre el desarrollo mundial - 1990 del Banco Mundial se dedicaba por primera vez a la pobreza, reconociendo de manera implícita que los programas de ajuste estructural ocasionaban graves costes sociales. Un año antes ya había reconocido, refiriéndose al ajuste estructural en Africa, que el abandono de su enfoque precedente sobre las "necesidades básicas" era un error [BANCO MUNDIAL, 1989].

Este enfoque "favorable al mercado" admite la intervención estatal cuando trate de apoyar al mercado, pero no de sustituirlo. En este sentido se consideran necesarias políticas encaminadas a mantener la estabilidad macroeconómica, asegurar un entorno competitivo para las empresas, invertir en capital humano, infraestructuras y protección medioambiental, y fomentar el desarrollo institucional. El Banco Mundial sostiene además que este enfoque sirve para explicar el éxito económico ("milagro", lo llama) de Asia Oriental (Bustelo, 1994a, 1994b). Incorre así nuevamente en una de sus mayores debilidades: pretender poseer la receta, es decir, la vía única y universalmente aplicable hacia el desarrollo. Lo que, por cierto, resulta tanto más sorprendente cuando se cambia de receta cada diez años.

Por su parte, el FMI se ha limitado a examinar las consecuencias negativas para los pobres de sus programas de ajuste cuando lo ha estimado oportuno, así como a diseñar redes de protección social para proteger a grupos vulnerables. Este pequeño avance con relación a posiciones anteriores (todavía en 1989 se negaba a considerar la pobreza en su condicionalidad)<sup>13</sup> no ha ido, sin embargo, acompañado de nueva elaboración teórica, ya que el FMI no es una institución de desarrollo (aunque lleve una década inmerso en el ajuste estructural) y suele recurrir al Banco Mundial para que le asesore al respecto (FMI, 1993:74-75).

**Una aplicación práctica de esas redes de protección social** parece ser el Fondo Social de Urgencia creado en Brasil para compensar las consecuencias sociales del ajuste, al menos en la medida suficiente para evitar el estallido social. Este Fondo Social de Urgencia, sus presupuestos y su estructura administrativa, serán controlados directamente por el FMI y el Banco Mundial, que actuarán en nombre de los acreedores internacionales, una vez que éstos han firmado en abril de 1994 un acuerdo de refinanciación de su deuda externa con el gobierno brasileño<sup>14</sup>. De

---

<sup>13</sup> Reafirmando en las directrices sobre la "condicionalidad" de sus créditos aprobadas diez años antes, el Informe anual - 1989 del FMI (p. 37) lo explicaba así: "...el Directorio reiteró que la distribución del ingreso no debe formar parte de la condicionalidad del Fondo pero que es apropiado que la institución haga notar a los gobiernos las repercusiones que podrán tener en los sectores más pobres de la población las diversas opciones de política ...".

<sup>14</sup> Cabe reseñar que, por primera vez, la banca privada acreedora ha suscrito un acuerdo encuadrado en el plan Brady antes de que Brasil haya firmado su "carta de intención" (acuerdo) con el FMI, debido a ciertos retrasos en la reforma legal necesaria, que incluye la modificación de la constitución de 1988. No obstante, es una cuestión meramente formal: el FMI ya ha dado el visto bueno a las reformas emprendidas, alabando incluso su profundidad.

este modo, la política social en Brasil pasa a manos de organismos internacionales, lo que supondrá el desmantelamiento de los programas sociales, la supresión gradual de los planes públicos de jubilación, y una brusca reducción de los salarios reales. Todo esto en el marco de una reforma fiscal que debe rebajar el presupuesto federal en más de un 40%, para generar recursos con que pagar el servicio de la deuda. Para ello se transfiere a los gobiernos locales la responsabilidad financiera de los gastos en salud, educación y vivienda, y se prevé la autofinanciación de la seguridad social mediante el aumento de las cotizaciones de los trabajadores. Así, en nombre del alejamiento de la pobreza, se crea un Fondo Social de Urgencia que financiará "redes de seguridad social" para evitar las turbulencias sociales mientras se reduce el gasto estatal. Y como los gobiernos locales carecen de medios se promueve una gestión de la pobreza a nivel "microsocial" (ONGs con financiación de la ayuda internacional, por ejemplo) (Chossudovsky y Ladoucerr, 1994).

En definitiva, en los últimos años las instituciones de Bretton Woods han maquillado un poco los aspectos más sangrantes de sus programas de ajuste estructural, intentando evitar que los costes sociales pagados por los sectores más vulnerables se vuelvan en su contra dentro y fuera de los países afectados. Pero en lo esencial siguen el mismo patrón. Y como siempre ha ocurrido, más mercado sigue y seguirá suponiendo mayor desigualdad social. Queda por saber si esto traerá mayor crecimiento, cómo se repartirá este supuesto crecimiento, y si sería humana y ecológicamente sostenible.

## **6.- Los efectos del ajuste estructural**

Al margen de las críticas institucionales que pretenden mejorar los programas de ajuste estructural, o mejor dicho, además de ellas, estos programas impuestos por el FMI y el Banco Mundial contribuyen a acentuar muchas de las repercusiones negativas que la asimetría de las relaciones internacionales provoca en las áreas periféricas de la economía mundial. Transformadas en la última docena de años en instrumentos privilegiados de la intervención económica más allá de sus fronteras de los gobiernos de los países desarrollados, las instituciones de Bretton Woods resultan hoy en día, por mor de los programas de ajuste estructural, la cara más visible de la explotación del Sur y del Este por el Norte. Junto con el GATT, extienden unas reglas de juego basadas en la primacía absoluta del libre mercado que benefician principalmente a las empresas multinacionales, y en general a las capas sociales más poderosas del centro y de la periferia, en detrimento de la gran mayoría de la población mundial. Y además de aumentar las desigualdades sociales, estas

reglas del juego, que se imponen de manera más directa que nunca a través de los programas de ajuste estructural, agudizan el deterioro del medioambiente.

Efectivamente, aunque es cada vez más habitual achacar a muchos de los proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial sus tremendos impactos negativos para el equilibrio ecológico (por ejemplo, RICH, 1994b), conviene recordar que también las medidas de política económica adoptadas al amparo de **los programas de ajuste estructural contribuyen a degradar el entorno natural**. Así, uno de los rasgos más característicos del ajuste estructural, tal y como lo entienden el FMI y el Banco Mundial, es la potenciación de las exportaciones, reorientando todos los recursos disponibles hacia el exterior para obtener divisas con las que pagar la deuda externa.

El impulso a la exportación de productos agrícolas promueve el latifundismo, reduciendo los cultivos de subsistencia y aumentando los de exportación. La intensificación consiguiente de la producción lleva al uso masivo de pesticidas, muchas veces prohibidos en los países desarrollados, y a la uniformización genética, que incrementa la vulnerabilidad ante las plagas y la dependencia de las multinacionales que proveen las semillas. Se establece así un modelo agrícola más dependiente del mercado mundial y que, además, contamina la tierra y facilita su erosión abriendo el camino a la desertización. A esto también contribuye el uso abusivo de los pastos y la deforestación asociadas a la ganadería de exportación.

El fomento de la exportación de recursos naturales conlleva también la expulsión de su tierra de muchos campesinos, lo que a veces les conduce, como ha ocurrido en Brasil y Tailandia, a buscar nuevas zonas de cultivo mediante la deforestación de bosques tropicales. Dada la pobreza de sus tierras esto repercute en una tala masiva, con escasos resultados en cuanto a producción pero grandes en erosión. En otros casos, como Malasia, se potencia la tala sistemática de árboles para la exportación de madera, o se fomenta la exportación a gran escala de ciertos minerales, cambiando entrada inmediata de divisas (que enseguida saldrá en forma de pago del servicio de la deuda) por enormes impactos ambientales. La necesidad de obtener divisas a cualquier precio propicia además el incumplimiento de la normativa

ambiental, allí donde existe, permitiendo inversiones extranjeras en industrias altamente contaminantes<sup>15</sup> y la importación de residuos tóxicos muy peligrosos.

Otro de los rasgos básicos de los programas de ajuste estructural, el equilibrio presupuestario, conduce a una brusca contracción del gasto público. Y entre los gastos que suelen recortarse también se encuentran los de las políticas ambientales, lo que se traduce en la reducción o eliminación de las inversiones en recuperación de ecosistemas y de los gastos de control. Así, por ejemplo, en Filipinas se exporta cuatro veces más madera de forma ilegal que legalmente. Precisamente Filipinas fue escogida por el Banco Mundial para poner en práctica su primer programa de ajuste estructural, centrando la reforma en el fomento de la exportación (Warde, 1993).

El propio deterioro medioambiental exacerbado por los programas de ajuste estructural tiene efectos inducidos sobre **los sectores más vulnerables de la población**. El retroceso del cultivo de subsistencia en favor del de exportación y la expulsión del campesino de sus tierras significa a menudo hambre. La desertización y la contaminación de las aguas, debidas a la intensificación productivista de la agricultura de exportación, suponen que las mujeres de las zonas rurales tengan que dedicar más tiempo a la búsqueda de combustible (madera), y el transporte de agua, así como más esfuerzo en el trabajo de tierras poco fértiles para el autoconsumo familiar.

En general, **la situación de la mujer ha empeorado** a causa del ajuste estructural. La reducción de los gastos estatales en educación, sanidad, vivienda, salubridad pública, etc. repercute en el conjunto de los sectores populares, y para las mujeres representa dedicar más horas de trabajo, intentando suplir con su esfuerzo doméstico la falta de provisión pública de muchos servicios sociales. A su vez, la pérdida de ingresos de los hombres cabeza de familia, debido al aumento del paro o a la congelación salarial, ha hecho que muchas madres de familia hayan entrado al mercado laboral en condiciones muy precarias (trabajo en el sector informal, bajos salarios, etc.) ya que sus responsabilidades domésticas y su escasa educación formal dificulta su acceso a empleos mejor remunerados. Además, los problemas económicos generados por el ajuste en las capas populares provocan un incremento

---

<sup>15</sup> Hace unos pocos años, en un informe interno del Banco Mundial, uno de sus directivos se preguntaba si "no debería estimularse una migración más grande de las industrias sucias hacia los países en desarrollo", ya que, basándose en un impecable análisis económico, resultaba que el Tercer Mundo estaba "subcontaminado". Citado por WARDE (1993).

de los conflictos familiares, con el resultado de un mayor maltrato doméstico a las mujeres. En diversas zonas del mundo se ha apreciado un aumento del número de divorcios y abandonos masculinos de los hogares, reflejado en el creciente número de hogares encabezados por mujeres. Y estos hogares resultan mucho más afectados por la pobreza que los que cuentan con dos cónyuges. Se habla así de una feminización de la pobreza, que como el deterioro ecológico o la malnutrición infantil, no son por supuesto causadas únicamente por los programas de ajuste estructural. Sin embargo, es evidente que estos programas acentúan esos problemas, y que en todo caso, ni el FMI ni el Banco Mundial toman seriamente en consideración esas cuestiones cuando elaboran su receta, que apenas cambia una especia por otra para aplicarse en situaciones políticas, económicas, sociales y culturales muy diversas.

De hecho, hay tres grandes regiones geográficas, Africa Subsahariana, América Latina y Europa del Este, en las que la intervención de las instituciones de Bretton Woods ha sido amplísima, imponiendo programas de ajuste a la mayor parte de los países de cada zona con resultados diversos, pero más que discutibles.

En **Africa Subsahariana** 31 de los 45 estados existentes han llevado a cabo programas de ajuste estructural bajo el control del FMI y el Banco Mundial<sup>16</sup>. Ya en 1981, el conocido como Informe Berg preconizaba la necesidad del ajuste estructural, atribuyendo toda la responsabilidad de su postración a las políticas llevadas a cabo por los gobiernos africanos (proyectos faraónicos, fracaso exportador), y proponiendo como solución crecer a través de la exportación (Banco Mundial, 1981). En una primera evaluación de los resultados, el Banco Mundial consideró que el ajuste estructural había sido un éxito, ya que se había recuperado el crecimiento económico, particularmente en los países que habían realizado las reformas más profundamente. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa (ECA) negó la validez de las cifras presentadas y destacó los efectos perjudiciales de las reducciones del gasto público sobre los sectores más vulnerables (ECA, 1989). De hecho estudios posteriores confirman que el ajuste estructural no guarda relación con el crecimiento, ni garantiza la superación de choques externos, si las relaciones económicas internacionales no cambian de base. Sin embargo, es seguro que deteriora la situación socioeconómica de la población afectada,

---

<sup>16</sup> Actualmente, de los 41 países acogidos a un acuerdo con el FMI en su modalidad de SAE o SRAE (para los más pobres, y en coordinación con el Banco Mundial), 31 son africanos, 6 asiáticos, 3 latinoamericanos y uno europeo, Albania [FMI, 1994].

reduciendo sus oportunidades educativas, sanitarias y laborales. Por ello se aboga para que las reformas económicas contribuyan a aliviar el sufrimiento humano, no a incrementarlo, como viene ocurriendo con los programas de ajuste estructural en Africa (Adepoju, 1993; Onimode, 1989).

En realidad, durante los años ochenta la deuda de Africa Subsahariana más que se duplicó, dándose la circunstancia de que desde 1984 el FMI recibía más dinero de la región que el que desembolsaba, y sólo los créditos del Banco Mundial consiguieron que recuperase sus préstamos regularmente<sup>17</sup>. Los programas de ajuste estructural contribuyeron a empeorar la situación, ya que ni el diagnóstico era cierto, pues los factores externos pesaban mucho más de lo que ambas instituciones reconocían, ni las soluciones eran adecuadas. Los grandes sistemas de irrigación, utilizados en enormes plantaciones con mucho fertilizante y semillas híbridas, fracasaron en muchos casos y coadyuvaron a la degradación de la tierra y a generar condiciones propicias para la sequía. La "revolución verde" resultó un fiasco. Y promover la exportación masiva de materias primas agrícolas y minerales en casi todos los países de la región, en un contexto de caída continuada de sus precios internacionales desde finales de los años setenta, una invitación al suicidio. El resultado de esta estrategia exportadora ha sido la ruina y marginación de la región: la caída de los precios aminoró los ingresos y la motivación e incrementó el endeudamiento; mientras, la reducción del gasto público recortó las inversiones en medios de transporte y equipo, empeorando la calidad de los productos, lo que hizo bajar los precios aún más; las deudas crecieron junto a la violencia, el desorden y la incertidumbre en unos envíos de menor calidad cada vez, haciendo desaparecer finalmente a los compradores (Barrat-Brown, 1994).

De hecho, la situación de Africa Subsahariana a principios de los años noventa es tan desastrosa que hasta el Banco Mundial y el FMI se ven obligados a reconocerlo. La renta por habitante ha disminuido de manera continuada (véase el cuadro adjunto), su endeudamiento externo sigue creciendo y su nivel de inversión es mínimo, lo que no augura nada bueno para el futuro. El Banco Mundial apunta como motivos la debilidad de sus recursos humanos, una infraestructura inadecuada y deteriorada, la poca diversificación de su estructura productiva, la ineficacia de sus instituciones públicas, y la mayor distorsión de sus economías respecto a las de otros

---

<sup>17</sup> Con referencia a los créditos del Banco Mundial, solía decirse que era dinero que simplemente cruzaba la calle 19 (entre las sedes del FMI y el Banco en Washington), pues se usaba para devolver los préstamos del FMI [THE ECONOMIST, 1991:20].

países subdesarrollados. Por eso el ajuste llevará más tiempo del previsto, precisando además mayores aportaciones exteriores de fondos para la inversión, que ha estado olvidada al privilegiarse hasta ahora el corto plazo (Petit, 1983:844; FMI, 1993:74).

Eso sí, en ningún momento se cuestionan si el tipo de ajuste y su ritmo es el adecuado, cosa que hace hasta la Comunidad Europea. Porque, además de factores cruciales como la herencia colonial, parece evidente la responsabilidad de los propios programas de ajuste estructural en elementos tales como la escasa diversificación productiva (¿quién ha fomentado la exportación primaria?), la carencia de infraestructuras o la poca formación de la mano de obra (¿en base a qué sacrosantos e inamovibles principios se han recortado los gastos públicos?). Por eso, parece un sarcasmo que se mencione el éxito de los "dragones" asiáticos como modelo a seguir, cuando su crecimiento se ha basado en políticas que nada tienen que ver con los programas de ajuste estructural impuestos por el FMI y el Banco Mundial (Bustelo, 1994a, 1994b; Barrat-Brown, 1994). Mejor sería que ambas instituciones reconsideraran seriamente su diagnóstico de la situación, otorgando a los factores externos el peso que realmente tienen a la hora de explicar la actual marginación de África Subsahariana, y promoviendo las reformas estructurales que verdaderamente sean necesarias, en lugar de imponer su receta única, que no hace más que agravar los males. Claro que es más que dudoso que la intervención de estas instituciones tuviera entonces algún sentido.

Por lo que respecta al caso de **América Latina**, al haber sido la región endeudada con la banca privada por excelencia, también ha sido una zona prioritaria para el ajuste, cuyo fin último no es otro que garantizar el pago del servicio de la deuda. De hecho, seis de las ocho renegociaciones de la deuda externa encuadradas en el plan Brady corresponden a países latinoamericanos, y casi todos los países se han sometido desde los años ochenta a programas de ajuste auspiciados por el FMI o el Banco Mundial. Los resultados son valorados muy positivamente por estas instituciones, pero si se observan todos los factores, y no sólo el hecho de que el servicio de la deuda se cubre cada vez con mayor regularidad, la valoración no puede ser tan triunfal. La sangría que ha supuesto para la región la transferencia neta de recursos hacia el exterior durante los años ochenta ha dejado su huella: la "década pérdida" para el desarrollo. La renta por habitante en 1992 era menor que diez años antes (véase el cuadro) y la inversión también ha disminuido notablemente, lo que condiciona severamente el desarrollo futuro. Y si bien es cierto que en los primeros años noventa se están produciendo entradas netas de capital externo, no hay que echar las campanas al vuelo. La inversión extranjera en parte obedece a los diversos programas de privatizaciones (cuando se acaba de vender lo apetecible, no hay más),



y en otra porción significativa responde a operaciones especulativas, altamente inestables por su propia naturaleza (CEPAL, 1993). De hecho, las bases sobre las que se asienta la recuperación económica iniciada en 1991 son muy frágiles, aunque mucho más del gusto del FMI y el Banco Mundial: orientación exportadora, apertura comercial, política económica más "ortodoxa" y menor peso del sector público.

Por el camino han quedado un sector público muy debilitado, no sólo por las privatizaciones de empresas públicas, sino por la disminución del gasto social y la inversión pública que exige el ajuste, para desviar recursos hacia el pago de la deuda. Esto ha deteriorado la prestación de servicios sociales básicos y acrecentado la pobreza, dentro de un clima general de incremento de la desigualdad en la distribución de la renta, y desarrollo del sector informal (economía sumergida). Simultáneamente, el ajuste estructural ha contribuido a la aceleración de la degradación del medio ambiente, al sobreexplotarse los recursos naturales con las consiguientes secuelas (Deniz, 1994).

El caso de los países de **Europa Oriental y la ex-URSS** tiene, a pesar de las innegables diferencias, ciertos puntos en común con los anteriores. El primero y principal es que una vez en manos del FMI y el Banco Mundial no cabe esperar más que una receta: liberalización interna y externa, que sean las fuerzas del mercado quienes asignen eficazmente los recursos. Y esto es esencialmente lo que están fomentando para la "transición" hacia el mercado desde una economía planificada; o sea, nada muy distinto al "ajuste estructural" en el Tercer Mundo.

El resultado de los primeros años de "transición" está siendo mucho más duro de lo esperado incluso por los autores de los programas de ajuste recesivo que se pusieron en marcha. La enorme contracción de la producción en los países de Europa Oriental a comienzos de los noventa no ha sido acompañado de cambios estructurales susceptibles de suponer una base sólida para la reindustrialización y el crecimiento económico en el porvenir. Las privatizaciones masivas se han realizado sin hacer una evaluación previa del tipo y tamaño de sector público que se deseaba, porque salvo en el capitalismo de manual de las instituciones de Bretton Woods, en todos los países desarrollados existe un sector público. Cada vez se está más cerca del libre mercado pero más lejos del crecimiento. Parece ser que quienes presentan la economía de mercado como el modelo más racional no conocen una vía buena y racional para llegar a él. Han superpuesto su ideal de capitalismo salvaje sobre una realidad económica que desconocían, ignorando que había una crisis financiera y otra productiva que resolver, crisis que precisamente habían conducido a esos países hacia la desintegración económica (Andor, 1994). En este sentido, todo parece indicar que

la "transición sistémica" guiada por el FMI y el Banco Mundial va a aproximar a estas economías hacia el Tercer Mundo mucho más que hacia el Occidente desarrollado.

**RENDA PER CAPITA POR GRANDES REGIONES**  
valores absolutos (dólares de 1988) y tasas anuales de crecimiento (porcentajes)

	PIB/Habitante		Crecimiento anual PIB/Hab.	
	1982	1992	1973-1982	1983-1992
Países desarrollados	14.853	18.085	1,7	2,2
Europa Oriental y antigua URSS	5.101	4.210	--	-1,9
Tercer Mundo	751	877	2,5	1,6
<i>donde: Africa Subsahariana</i>	376	316	-0,4	-1,7
<i>América Latina</i>	2.064	2.037	2,0	-0,1
<i>Cuatro "dragones" asiáticos(*)</i>	3.279	6.237	5,9	6,6

(\*) Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur.

Fuente: ONU, Estudio Económico Mundial 1993.

De lo expuesto, cabe concluir que los efectos de los programas de ajuste estructural (o sus parientes cercanos, de transición sistémica) están muy lejos de ser los deseados. En cuanto al crecimiento económico, en muchos casos han resultado un verdadero fracaso, como en Africa al Sur del Sahara o en el Este de Europa, y en otros la recuperación que se atisba puede ser coyuntural, pues no se asienta sobre bases sólidas. Esto se debe en gran medida a una de las grandes víctimas de estos programas: la inversión, juzgada imprescindible, siempre tiende a sucumbir a manos de la resolución de lo inmediato, que no suele ser otra cosa que el pago del servicio de la deuda. Dicho de otro modo, priman los intereses de los países desarrollados, que son quienes envían al FMI y al Banco Mundial, sobre el crecimiento futuro de los subdesarrollados.

Y lo peor es que llegue o no llegue el crecimiento, los costes socioeconómicos, ecológicos e incluso políticos están garantizados. Sin ser los únicos responsables, parece evidente que los programas de ajuste acentúan las desigualdades distributivas, cebándose en los y las más vulnerables, y deterioran elementos esenciales de la vida humana, como son el acceso a la educación, la salud y el empleo. Al mismo tiempo agudizan la degradación del medio ambiente, al incentivar la sobreexplotación de los recursos naturales y dificultar la protección de los ecosistemas. Otra vez se privilegian los intereses inmediatos de los poderosos del Norte frente a la perspectiva de un desarrollo humano y sostenible para el conjunto del planeta, dejando claro que el Banco es menos mundial y el Fondo más monetario y menos internacional de lo que indican sus nombres.

En cambio su estructura participativa, bien alejada de veleidades democráticas, si obtiene fiel reflejo en su actuación. No sólo porque el Banco Mundial se haya distinguido por apoyar financieramente proyectos de todo tipo de gobiernos autoritarios, en nombre de su neutralidad política, al tiempo que negaba su apoyo a gobiernos "heterodoxos"<sup>18</sup>, sino también porque su actuación reciente en los programas de ajuste demuestra una nula sensibilidad democrática. En efecto, la experiencia muestra que los regímenes autoritarios, dotados de mejores medios coercitivos y menos escrúpulos para usarlos, pueden imponer más fácilmente un programa de ajuste estructural que los democráticos. Esto no es, desde luego, un elemento de juicio favorable hacia estos programas y las instituciones que los promueven. Pero aún es peor que el FMI y el Banco Mundial manifiesten una

---

<sup>18</sup> Abundantes ejemplos de esto pueden encontrarse en RICH (1994a)

malsana tendencia a retirar su ayuda financiera cuando, al comienzo de algún proceso democratizador, se relaja un poco la "ortodoxia" del ajuste económico.

En definitiva, reconduciendo sus esfuerzos hacia el ajuste estructural las instituciones creadas en Bretton Woods han conseguido justificar su propia existencia, caso del FMI, o diversificar su campo de actuación, caso del Banco Mundial, recuperando así un protagonismo perdido. Sin embargo, esta metamorfosis funcional, que demuestra su capacidad de adaptación, no ha afectado a su característica esencial: ambas organizaciones son expresión de un sistema económico internacional radicalmente asimétrico, y sólo en este contexto tienen algún sentido. Nacieron como expresión de la hegemonía estadounidense y ahora, a través del ajuste estructural, expresan bien a las claras una de las facetas de la imposición del Norte sobre el Sur y el Este. Ese es su papel, y desgraciadamente lo cumplen con bastante eficacia.

## BIBLIOGRAFIA

ADEPOJU, Aderanti (ed.) (1993): **The Impact of Structural Adjustment on the Population of Africa**. United Nations Population Fund (UNFPA), 1993.

ANDOR, Laszlo (1994): *"La desintegración en Europa Oriental"*, en C. BERZOSA (coord.): **La economía mundial en los 90**. Ed. Icaria/Fuhem, Madrid.

BANCO MUNDIAL (1989): **Towards Accelerated Development in Sub-Saharan Africa**. Washington.

BANCO MUNDIAL (1989): **Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth**. Washington.

BANCO MUNDIAL (1990): **Informe sobre el desarrollo mundial**. Washington.

BANCO MUNDIAL (1991): **Informe sobre el desarrollo mundial**. Washington.

BARRAT-BROWN, Michael (1994): *"La marginación de Africa"*, en C. BERZOSA (coord.): **La economía mundial en los 90**. Ed. Icaria/Fuhem, Madrid.

BUSTELO, Pablo (1994a): *"Neoliberalismo y nuevos países industriales"*, **Información Comercial Española** n° 727, marzo.

BUSTELO, Pablo (1994b): *"El Banco Mundial y el Desarrollo económico: un análisis crítico"*, en J. de la IGLESIA (comp.): **Cincuenta años después de Bretton Woods**. Ed. Síntesis, Madrid.

CASTRO ESCUDERO, A. (1993): *"Deuda externa: avances y sinsabores del esfuerzo regional"* (nota en sección latinoamericana). **Comercio Exterior**, vol. 43, n° 1, enero, México.

CEPAL: (1993): **Estudio económico de América Latina y el Caribe - 1992**. Santiago de Chile.

CORNIA, G.A., R. JOLLY y F. STEWART (eds.) (1987): **Adjustment with a Human Face, Vol. I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth**. Oxford University Press.

CHOSSUDOVSKY, M. Y M. LODOUCEUR (1994): *"El nuevo arte de desactivar conflictos: imposiciones de la banca mundial a Brasil"*. **Cuatro Semanas y Le monde Diplomatique** n° 18, julio.

DENIZ, José (1994): *"América Latina y el Caribe: La compleja salida de la crisis"*, en C. BERZOSA (Coord.): **La economía mundial en los 90**. Ed. Icaria/Fuhem, Madrid.

Economic Commision for Africa (ECA) (1989): **African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation**. Addis Abeba.

FMI (1989): **Informe anual**. Washington.

FMI (1993): **Informe anual**. Washington.

FMI (1994): **Estadísticas Financieras Internacionales**, mayo, Washington.

Foro Internacional de ONGs (1989): *"Guía del Banco Mundial"*. Traducción publicada en el boletín informativo AEDENAT: **El nuevo desorden** n° 1, abril de 1994.

OIT (International Labour Office-ILO) (1992): **Repot VI: Adjustment and Human Resources Development**. XIX sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

ONIMODE, Bade (ed.) (1989): **The IMF, the World Bank and the African Debt** (2 volúmenes). Zed Books, Londres.

PETIT, Bernard (1993): *"L'ajustement structurel et la position de la Communauté Européenne"*. **Revue Tiers-Monde** n° 136, octubre-diciembre.

RICH, Bruce (1994a): *"El cuco en el nido. 50 años de ingerencia política del Banco Mundial"* **HIKA** n° 46, abril. (Traducción del original inglés publicado por The Ecologist).

RICH, Bruce (1994b): *"El Banco Mundial tras 50 años: no más dinero sin una total reforma institucional"*. **El nuevo desorden** n° 1, abril (boletín informativo de AEDENAT).

THE ECONOMIST( 1991): *"Sisters in the Wood: a Survey of the IMF and the World Bank"*, suplemento del número correspondiente al 12-10-91.

WARDE, Ibrahim (1993): *"Fastueuses banques de développement"*. **Le Monde Diplomatique**, diciembre.

## CRONOLOGIA BASICA

### 1944:

- Firma de los acuerdos de Bretton Woods.

### 1956:

- Creación de la CFI (Corporación Financiera Internacional, la cual comenzará a operar en 1961)

### 1960:

- Creación de la AIF (Asociación Internacional de Fomento)

### 1961:

- Constitución del "Pool" del Oro, con el fin de contener el alza en el precio de éste, manteniendo su valor en 35\$ la onza.

### 1968:

- Disolución del "Pool" del Oro y creación de un "doble mercado" para el mismo.
- El FMI aprueba la creación de los DEG (Derechos Especiales de Giro) con el objetivo de aumentar la liquidez internacional.
- Llegada de Robert MacNamara a la presidencia del Banco Mundial.

### 1969:

- Presentación de **Partners in Development**, más conocido como Informe Pearson, encargado por el Banco Mundial.

### 1971:

- El presidente Nixon decreta la no convertibilidad del dólar en oro.
- Primera devaluación del dólar.

### 1972:

- Constitución del "Comité de los 20" con la misión de estudiar una reforma del FMI.

### 1974:

- Creación del "Comité de Desarrollo", órgano mixto entre el FMI y el Banco Mundial.

### 1945:

- Fin de la segunda guerra mundial.

### 1947:

- Firma, por parte de 23 países, del primer acuerdo GATT (Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio).

### 1948:

- Puesta en marcha del Plan Marshall.
- Constitución de la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica).

### 1949:

- Creación de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte).

### 1957:

- Firma del Tratado de Roma, constitutivo de la CEE.

### 1961:

- La ONU decreta la primera década para el desarrollo.

### 1964:

- Primera Cumbre de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo).

### 1965:

- Entrada masiva de las tropas norteamericanas en la guerra de Vietnam.

### 1969-70:

- Primeros síntomas de crisis en el sistema capitalista.

### 1973:

- Primer "shock" petrolífero. La crisis económica se generaliza.

### 1974:

- Declaración de Naciones Unidas en favor de un Nuevo Orden Económico Internacional.

**1976:**

- Reunión de Jamaica en la que, entre otras cuestiones, se decidirá la desmonetarización del oro y el fin del sistema de paridades fijas.

**1979:**

- Creación, a instancias de la presidencia del Banco Mundial, de la Comisión Brandt, encargada de formular un programa para el restablecimiento del diálogo Norte-Sur.
- Creación del SECAL (Préstamos Sectoriales para el Ajuste Estructural) por parte del Banco Mundial.

**1980:**

- Creación del SAL (Préstamos para el Ajuste Estructural), por parte del Banco Mundial.

**1985:**

- Presentación del Plan Baker en la reunión conjunta FMI/Banco Mundial, celebrada en Seul.
- Acuerdo del Grupo de los Cinco, conocido como del "Hotel Plaza", para sostener el dólar, evitando la continuación de su caída.

**1986:**

- Creación, por parte del FMI, del SAE (Servicio de Ajuste Estructural).

**1987:**

- Creación, por parte del FMI, del SRAE (Servicio Reforzado de Ajuste Estructural).

**1992:**

- 15 ex-repúblicas soviéticas son admitidas como nuevos miembros del FMI.

**1993:**

- Creación del STS (Servicio para el Ajuste Sistémico), destinado a los países ex-socialistas por el FMI.

**1975:**

- Primera reunión del G-7 en Rambouillet.

**1978:**

- Creación del SME (Sistema Monetario Europeo).

**1979:**

- Segundo "shock" petrolífero.
- El proceso de endeudamiento latinoamericano comienza a ser considerado como "preocupante".

**1981:**

- Cumbre de Cancún (México), sobre el diálogo Norte-Sur.

**1982:**

- México declara su imposibilidad de asumir los compromisos de pago de la deuda externa.

**1986:**

- Comienza la octava ronda de negociaciones del GATT, conocida como "Ronda Uruguay".

**1989:**

- Caída del muro de Berlín

**1992:**

- Celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro.