

Ajuste estructural

José Antonio Sanahuja
Universidad Complutense de Madrid

En torno a 1980 la crisis de la deuda externa dio paso a la denominada "década perdida para el desarrollo". Caída de la producción y de la renta, desequilibrios macroeconómicos, asfixiante endeudamiento externo, inestabilidad política y social y empobrecimiento de las clases medias y los sectores populares han sido la realidad dominante durante la década. En muchos países el debate económico dejó de girar en torno a las distintas estrategias de desarrollo para centrarse en los problemas más acuciantes de la supervivencia económica a cualquier precio. Y el precio ha sido muy alto. La vulnerabilidad producida por el endeudamiento obligó a muchos países a olvidar las estrategias nacionalistas de desarrollo y las reivindicaciones de un "Nuevo Orden Económico Internacional", y ponerse en manos del FMI y el Banco Mundial a fin de reprogramar la deuda y recuperar el crédito externo.

País tras país, estos organismos impusieron drásticos "Programas de Ajuste Estructural" (PAE). Descartando metas de crecimiento económico y mantenimiento de los niveles de vida frente al objetivo último del pago de la deuda, estos programas han orientado recursos productivos detraídos del consumo y la inversión, a una escala desconocida, a exportar y generar las divisas que hicieran posible tal pago. El ajuste fue, por esta razón, más una brutal readecuación de las economías al pago de la deuda que una solución a la crisis. Pero lo más importante es que la adopción de los PAE ha supuesto un fuerte traspaso de soberanía nacional al FMI y al Banco Mundial y a través de ellos a los países industrializados que dominan ambas instituciones. El ajuste ha sido uno de los verdaderos rostros de la relación norte-sur, el vehículo para prescribir la ortodoxia neoliberal y restringir la libertad de elegir un modelo propio de desarrollo. El Ajuste ha significado, con la anuencia de las élites y los Gobiernos locales, el abandono del modelo económico de décadas anteriores y la aplicación de un modelo de desarrollo "hacia afuera", incorporando a los países en desarrollo a la gran corriente de la globalización de las finanzas y el comercio internacional (Bello et alii 1994).

¿Cuál es el origen de los programas de ajuste estructural?

Uno de los aspectos más polémicos en la Conferencia de Bretton Woods, en la que fueron creados el FMI y el Banco Mundial, fue el tratamiento de los desequilibrios —déficit o superávit— de las balanzas de pagos nacionales, y en particular el régimen y los límites de la financiación de los déficit. El "Plan Keynes" británico contemplaba un régimen liberal para otorgar financiación a los deficitarios. La propuesta norteamericana, por el contrario, consideraba que la financiación debía ser restrictiva y de corto plazo y estar condicionada al ajuste estructural. El Acuerdo que dio origen al FMI respondió mucho más al Plan de White que al de Keynes, con lo que en Bretton Woods se creó un sistema sin la suficiente amplitud y flexibilidad para apoyar las balanzas de pagos y sobre todo proveer los recursos financieros necesarios para sostener el proceso de desarrollo de los países del Sur, muchos de los cuales, entonces sometidos a dominio colonial, no estuvieron presentes en la Conferencia. Este vacío sería en parte cubierto por la banca internacional privada, verdadera protagonista de las finanzas internacionales a partir de los años setenta (Lichtensztejn: 1989)

Según el Convenio constitutivo del FMI, los países miembros con déficit de balanza de pagos podrían tener acceso a recursos sólo mediante un acuerdo por el que se comprometían a adoptar medidas de ajuste conducentes a eliminar los desequilibrios de forma duradera, cuya vigilancia sería competencia del propio Fondo. El ajuste se convirtió así en uno de los aspectos centrales del sistema, y en la práctica pasó a ser responsabilidad sólo de los países deficitarios y no de los superavitarios. Durante los años cincuenta y sesenta el FMI aplicó estas políticas en muchos países con dificultades de balanza de pagos. Durante los setenta, sin embargo, muchos países en desarrollo optaron por recurrir al mercado internacional de capitales antes que al FMI, obteniendo abundante crédito a bajo precio. Financiar el déficit durante largo tiempo y eludir el ajuste, evitando sacrificar el crecimiento económico, pareció la opción más racional ante los bajos tipos de interés del mercado internacional, la capacidad de pago futura que parecía desprenderse del crecimiento económico de los países en desarrollo, y la tendencia al alza de los precios de sus exportaciones primarias. En suma, a finales de los setenta el papel del FMI en la financiación de los déficit de balanza de pagos se tornó cada vez más irrelevante.

La significación de estos hechos es conocida. La primacía del mercado y la ausencia de un marco internacional responsable y bajo control público para la regulación de los movimientos de capital fueron algunos de los factores determinantes para la gestación de la "crisis de la deuda" de 1982. El endeudamiento externo de los países en desarrollo y el riesgo de los bancos privados crecieron rápidamente hasta alcanzar niveles muy altos. Grandes sumas de capital fueron tomadas en préstamo por Gobiernos a menudo autoritarios e ilegítimos, sin garantías por parte de los bancos, y aunque a veces se invirtieron en proyectos de desarrollo, a menudo se destinaron a fines improductivos, financiando importaciones de lujo para las clases medias y altas, la adquisición de armamentos o proyectos faraónicos, y nutrieron la corrupción y la fuga de capitales.

Al comenzar la década de los ochenta el elevado endeudamiento de los países en desarrollo se combinó con otros factores de crisis, como la subida de los precios del petróleo, la caída de los precios de exportación o la brusca subida de los tipos de interés decidida en otoño de 1979 por la Reserva Federal norteamericana. Ello reveló la inestabilidad potencial de los mercados internacionales de capital. El servicio de la deuda aumentó rápidamente y la solvencia de los países en desarrollo se evaporó. Al hacer frente al servicio de la deuda estos países vieron aumentar sus déficit hasta niveles insostenibles. Los bancos privados, con un alto nivel de exposición consecuencia de una política crediticia irresponsable, temieron un desastre financiero y exigieron el pago de la deuda al tiempo que negaban la concesión de nuevos créditos. Sin la posibilidad de recurrir al mercado privado de capitales, bruscamente cerrado, los países en desarrollo volvieron sus ojos al FMI. En una situación de grave vulnerabilidad externa, el FMI alcanzó un enorme poder de intervención en las economías nacionales.

Ante la crisis de la deuda, el FMI concedió créditos de contingencia a cambio de drásticos programas de ajuste estructural. El Banco Mundial también facilitó préstamos condicionados al ajuste dejando en segundo plano los proyectos de inversión (Mosley et alii: 1994) en coordinación con los programas del FMI, iniciando lo que se denominó "condicionalidad cruzada". La aceptación de las condiciones del FMI equivalió a un "certificado de buena conducta financiera" sin el cual el acceso a otras fuentes de crédito estaba vedado. Evitar las políticas del Fondo o adoptar enfoques alternativos del ajuste significaría ser calificado de "inelegible", quedar al margen del crédito internacional, y ver la crisis profundizarse hasta

niveles dramáticos. El FMI, estrechamente coordinado con bancos y gobiernos acreedores, adoptó además por un enfoque "caso por caso" en sus negociaciones que dividió a los deudores y debilitó su poder de negociación.

¿Qué contienen los PAE?

Los "programas de estabilización" o "ajuste macroeconómico" se han concentrado en objetivos de corto plazo como la reducción del gasto público y la demanda interna, que permiten reducir los déficits de la balanza de pagos y controlar la inflación. Los programas de ajuste estructural (PAE), por el lado de la oferta, pretenden adaptar a largo plazo la estructura productiva de un país a las exigencias del mercado mundial. Aunque los primeros fueron responsabilidad del FMI y los segundos del Banco mundial, a lo largo de los ochenta las fronteras entre estabilización y ajuste se han difuminado y las funciones de ambas organizaciones han llegado a confundirse. Los PAE suelen tener una duración de uno a cinco años. Su contenido ha sido resumido como "la política de las tres D": deflación, devaluación, desregulación.

En lo referido a la deflación, se pretende desacelerar ("enfriar") el crecimiento y la demanda interna para reducir las importaciones y disminuir el déficit. Para ello se aplican las siguientes medidas:

Control estricto de la oferta monetaria y reducción de la disponibilidad de crédito. Aumento de los tipos de interés y eliminación del crédito subsidiado para los campesinos, la industrial nacional, la adquisición de vivienda y para financiar el déficit público.

Reducción del déficit fiscal, lo que implica medidas de austeridad como recortes en el gasto público corriente y de inversión —exceptuando el gasto financiero para pagar la deuda—, especialmente en los sectores sociales (salud, educación); reducción de plantillas y congelación de salarios de los empleados públicos; eliminación de los subsidios a fertilizantes, combustibles, transporte, bienes de consumo popular, y aumento de las tarifas de los servicios esenciales que provee el Estado (agua, energía...).

Reforma fiscal para aumentar los ingresos. Según el enfoque monetarista, generalmente aumentan los impuestos indirectos o al consumo —IVA—, al tiempo que se recortan los tipos marginales de los impuestos directos a la renta, al patrimonio y a los beneficios empresariales.

El objetivo de la devaluación es reducir el déficit comercial. La devaluación encarece las importaciones, y por lo tanto su demanda en el mercado nacional, y tiende a promover las exportaciones reduciendo los precios internos —uno de los cuales es el del factor trabajo— aumentando la competitividad internacional de la producción exportable. Por otro lado, incentiva a los productores nacionales a vender en mercados externos, en los que obtienen divisas y, al cambio en moneda nacional, ingresos superiores. El FMI y el Banco Mundial suelen insistir en que la devaluación ha de serlo en términos reales (es decir, en relación con el poder de compra de otras monedas y no sólo respecto de su valor nominal) y se han de evitar subsiguientes alzas en los precios internos que neutralizarían sus efectos, en concreto mediante políticas de contención salarial que reduzcan el valor real de las remuneraciones.

En lo referido a la desregulación, se pretende dar a los mercados —a los que se supone conducentes per se a la máxima eficiencia económica— el papel principal en la asignación de

recursos, con una política de "precios correctos" basada en la reducción o eliminación de la regulación estatal. En esta dirección se aplican medidas como las siguientes:

Eliminación de subsidios y controles de precios y salarios, incluyendo las "canastas básicas" alimentarias; eliminación de controles cambiarios y liberalización de los mercados financieros.

Desregulación de los mercados laborales, reduciendo la cobertura de la protección social. Reformulación de las relaciones laborales, disminuyendo el poder de los sindicatos y la negociación colectiva.

Reducción del papel del Estado en la dirección y/o planificación de la economía. Privatización de las empresas estatales y los servicios públicos.

Apertura comercial, desgravación arancelaria; desmantelamiento de medidas de protección a la producción nacional, y eliminación de las restricciones y reglas a la inversión extranjera. En el marco del ajuste son frecuentes además algunas políticas sectoriales orientadas a transformar la estructura de la economía. Las más comunes son la promoción del sector exportador, especialmente los llamados sectores "no tradicionales" como las "maquilas" o industrias de ensamblaje, o la "agricultura de cambio" (hortalizas de invierno, plantas ornamentales y frutas frescas), mediante exenciones fiscales y aduaneras, y medidas legislativas como la creación de "zonas francas" al margen de la fiscalidad y la legislación laboral vigente. Estas medidas se relacionan con la promoción de la inversión extranjera en estos sectores. También es común el apoyo al sector privado y sus instituciones (organizaciones empresariales), reforzando su capacidad de negociación ante los poderes públicos. Estas medidas contradicen la retórica anti-intervencionista del "Estado mínimo" que acompaña a los PAE, y muestran que intervencionismo estatal se ha desplazado del sector agrario e industrial orientado al mercado interno hacia los sectores exportadores y el capital transnacional.

¿Cuál ha sido el coste de estas políticas?

La crisis de los ochenta hizo inevitable el ajuste, y aquellos países que retrasaron hasta el final la adopción de los PAE sufrieron en mayor medida el impacto de los desequilibrios. El hecho de que el ajuste fuera ineludible, sin embargo, no debe ocultar que existen modalidades de ajuste muy diversas, dependiendo de la disponibilidad de financiación externa, de la capacidad de negociación del país afectado y de la correlación de fuerzas políticas y sociales existente en cada país. El marco temporal, por ejemplo, puede ir desde el tratamiento de "shock" hasta el enfoque gradualista, y los costes pueden distribuirse de una manera más o menos equitativa entre los distintos sectores productivos y las distintas clases sociales (Haggard y Kaufmann: 1991)

En general, el FMI y las élites económicas nacionales han optado por una modalidad de ajuste traumática y cuyos costes se han concentrado en los asalariados, las clases medias y los grupos populares urbanos. Los PAE han contribuido a hacer más precarios, polarizados y heterogéneos los mercados de trabajo, han debilitado la capacidad negociadora de los trabajadores y han disminuido su participación en el reparto de la renta nacional, aumentando la desigualdad en la distribución de la renta. De esta forma, el FMI ha hecho atractivas las condiciones laborales de los países del Sur para la inversión extranjera y la

actividad de las empresas transnacionales. Los servicios sociales, que representan un "salario social" en favor de los trabajadores, también se han visto afectados por las medidas de contención del gasto público, y la pobreza ha aumentado incluso entre los asalariados y las capas medias (Ghai: 1991). Como señaló el sociólogo Manuel Castells, los PAE han consistido, básicamente, en «sanear las economías para la inversión internacional aun a costa de destruir las sociedades» (El País, 15 de febrero de 1994, p. 13).

El elevado coste social del ajuste ha motivado amplias críticas y la formulación de alternativas de ajuste alternativas (Cavanagh et alii 1994). En 1987 UNICEF lanzó la influyente propuesta de "Ajuste con rostro humano", proponiendo un modelo de ajuste compatible con el crecimiento y la equidad (Cornia et alii 1987). Entre 1989 y 1991 la Comisión Económica para América Latina e Naciones Unidas (CEPAL) lanzó la propuesta de "transformación productiva con equidad" en este mismo sentido (CEPAL: 1990).

Desde el punto de vista ambiental, las políticas de ajuste han contribuido a afianzar un modelo de crecimiento económico a ultranza incompatible con la preservación del medio ambiente y han perpetuado el problema de la deuda externa, quizás el factor que ejerce más presión sobre los recursos naturales. La orientación externa de las economías inducida por los PAE ha desencadenado o agravado los siguientes procesos de deterioro ambiental: en primer lugar, las medidas de contracción de la demanda, al acentuar la pobreza, hacen más aguda la presión sobre recursos como la tierra, la leña, el agua o los pastos, a menudo ya sobreexplotados. El uso de tierras marginales, en pendiente o de vocación forestal, acelera el agotamiento de la tierra y la erosión y la consiguiente pérdida de suelo fértil. La pobreza es origen también de presiones migratorias a tierras aún no roturadas, lo que contribuye a la deforestación. El ajuste, en suma, hace más evidente aún el vínculo entre pobreza y depredación ambiental.

En segundo lugar, la subordinación de las economías a la actividad exportadora y generadora de divisas, obligatoria en la disciplina del pago de la deuda, ha incentivado la sobreexplotación comercial de los bosques, los recursos pesqueros y las aguas superficiales, así como el uso no sostenible de la tierra, al intensificarse y ampliarse los cultivos y el uso de agroquímicos. El esfuerzo exportador, en un contexto de precios internacionales en declive, supone un uso ineficiente de recursos finitos: la reducción de costes ambientales imputables al coste de producción, a fin de aumentar la competitividad, se consigue a menudo trasladando esos costes como "externalidades" a la biosfera —el denominado dumping ambiental—, sorteando la regulación ambiental existente, no instalando sistemas de control de la contaminación, asignando los desechos al medio ambiente, y sobreexplotando los recursos. La liberalización y promoción de la inversión extranjera, por último, ha permitido nuevas concesiones sobre los recursos y ha sido en ocasiones aprovechada para relocalizar en países en desarrollo las plantas contaminantes de los países industrializados o para exportar residuos tóxicos, aprovechando una legislación ambiental más laxa.

Por estas razones los PAE están obligando a los países en desarrollo a asumir cada vez más los costos ocultos del deterioro ambiental global. Dicho de otra forma, los países industrializados —cuyo exceso de consumo hace "no sostenibles" sus economías—, merced a las políticas del FMI y el Banco Mundial están importando de los países en desarrollo una desproporcionada "capacidad de carga" de la biosfera, la cual corresponde tanto a los pueblos del Sur como a las generaciones futuras (Cruz y Repetto: 1992).

¿Han tenido éxito estos programas?

Las instituciones de Bretton Woods argüyen que los Programas de Ajuste estructural han tenido éxito, y muestran cómo allí donde los PAE han sido aplicados se ha logrado recuperar el crecimiento económico y se ha sorteado la crisis de la deuda, reduciendo su servicio a una proporción "tolerable" de los ingresos por exportaciones. Las medidas de apertura y liberalización, según el Banco y el FMI, han propiciado el retorno de la inversión extranjera y la entrada de importantes flujos de capital. Chile, Costa Rica, Tailandia, Ghana o México han sido mencionados como países "modélicos", y se insta a otros países a seguir su ejemplo.

Sin embargo, el efecto beneficioso de los PAE en el crecimiento no es tan claro. Los programas de ajuste y el nuevo modelo liberal-exportador han conseguido recuperar el equilibrio macroeconómico y aumentar las exportaciones, pero casi siempre se ha conseguido con niveles más bajos de producción y de renta per cápita y con mayor desempleo y subempleo. Las tasas de crecimiento que exhiben muchos países no son tan elevadas como las alcanzadas en los decenios anteriores a la crisis y el ajuste, y en muchos casos, a pesar del crecimiento la renta per cápita es aún más baja que en 1979.

Los países que más han crecido son precisamente aquellos que han logrado mantenerse al margen de la deuda y las políticas del FMI —por ejemplo, China o el sudeste asiático—, y significativamente aquellos en los que el crecimiento se ha basado en procesos endógenos de acumulación y se ha basado en una distribución de la renta más equitativa. Igualmente, entre aquellos que han aplicado programas de ajuste, los de mayor crecimiento son los países en los que coincide un mayor grado de industrialización y de acumulación histórica de "capital humano". Es decir, aquellos que en decenios anteriores habían realizado mayores inversiones en la salud y la educación de su población y su planta productiva. Esto explicaría cómo países como Chile o Costa Rica han podido adaptarse al nuevo modelo con mayor facilidad, mientras que en América Central, el Caribe o el área Andina, donde también se han aplicado estos programas, el crecimiento ha sido menor. El caso del África subsahariana es particularmente desesperanzador. La recuperación ha sido débil o inexistente a pesar del esfuerzo exportador y de los sacrificios del ajuste. Si sus economías —exceptuando Sudáfrica— logran crecer en los años noventa a la tasa estimada por el propio Banco Mundial, la recuperación de los niveles de renta per cápita de mediados de los años setenta tardará en conseguirse cuarenta años. Excluyendo a Nigeria, el gigante petrolero, el plazo se alarga hasta un siglo (The Economist 5 de marzo de 1994, p. 23).

Por otra parte, el crecimiento se está logrando sobre bases muy frágiles y muy vulnerables. Los países que se han sometido a los PAE estaban en torno a 1990 más endeudados que en 1982 pese a la aplicación del "Plan Brady", y la mayor parte no han logrado recuperar los niveles de inversión de los años setenta. La entrada de capitales que se está registrando se ha concentrado en un número reducido de países, y sólo una parte es inversión a largo plazo. El resto son colocaciones especulativas muy volátiles que están contribuyendo a apreciar las monedas y abaratar las importaciones, aumentando el déficit comercial. Todo ello contribuye al cierre de empresas nacionales, incapaces de competir con las importaciones, y a aumentar la vulnerabilidad del país a crisis de balanza de pagos y shocks financieros externos, tal y como pudo apreciarse durante la crisis mexicana de diciembre de 1994.

El modelo liberal-exportador inducido por los PAE se basa en el supuesto de que la recuperación y el crecimiento sería inducido por la demanda del mercado internacional. En consecuencia, se ha instado a cada país a que aumente y diversifique sus exportaciones. Pero ello se ha tropezado con la realidad, reiteradamente ignorada por los neoliberales, de que los productos primarios se caracterizan por tener una demanda muy inelástica. La concurrencia exportadora de un gran número de países, colocando un mayor volumen de producción en el mercado, ha conducido al declive de los precios, se ha encontrado con la realidad oligopólica de estos mercados y el proteccionismo de los países industrializados, y ha agudizado el deterioro de los términos de intercambio, una de las causas profundas de la crisis. El énfasis exportador de los PAE a menudo ha sido contraproducente y en vez de instar a los países en desarrollo a la cooperación, les ha situado en una competencia suicida entre sí, la cual ha beneficiado sólo a los países industrializados, que han adquirido los bienes primarios a precios mucho más bajos.

Pero las políticas económicas deben ser juzgadas por su capacidad de alcanzar mejoras en un "desarrollo humano y sostenible". Es decir, en un patrón de desarrollo que reduzca la pobreza y logre la inserción equitativa de los ciudadanos sin comprometer la base de recursos naturales que precisarán las generaciones futuras, y no por una concepción economicista del desarrollo, que lo reduce al crecimiento del PIB y deja al margen criterios de eficiencia social, de justicia y equidad y de sostenibilidad ambiental. Los PAE y el "consenso de Washington" han tenido tales costes sociales y ambientales que hacen palidecer los éxitos alcanzados en materia de crecimiento económico por algunos países del Sur. Y como señalamos anteriormente, dado que la oferta exportable de los países del Sur está en la inmensa mayoría de los casos compuesta por productos primarios intensivos en recursos naturales y en mano de obra, las mejoras de la competitividad necesarias para sobrevivir en el mercado global se han obtenido por lo general reduciendo el coste del factor trabajo —deteriorando los salarios y reduciendo sus costes de reproducción (salud, educación, bienestar social)—, y sobreexplotando el "capital natural" necesario para el desarrollo de las generaciones futuras.

La significación de los PAE y del "consenso de Washington", por último, no ha sido otra que la de impulsar sociedades caracterizadas por la exclusión, sin las bases necesarias para la democracia real, y cuyo futuro es incierto. La respuesta violenta de la población a los PAE — el "caracazo" de 1989, la "poblada" de Santo Domingo en 1982, los disturbios en Argentina en 1989, en Zaire, Nicaragua o Nigeria, los brotes populistas y autoritarios en estos y otros países— no son sino la punta del iceberg de un problema mucho más grave: el de la difícil viabilidad de las "democracias con pobreza" nacidas en el marco del ajuste (Lafay y Lecaillon: 1994; Walton y Seldon: 1994).

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

BELLO, Walden, Shea Cunningham y Bill Rau (1994)

Dark Victory. The United States, Structural Adjustment and Global Poverty. Londres: Pluto Press/Transnational Institute

CEPAL (1992)

Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile: CEPAL

CAVANAGH, John, Daphne Wysham y Marcos Arruda (Eds.)

Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order. Londres: Pluto

- Press/Transnational Institute (TNI)/Institute for Policy Studies (IPS)
CORNIA, Giovanni Andrea; Richard Jolly y Frances Stewart (Eds.) (1987)
Adjustment with Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. Oxford:
UNICEF/Oxford University Press
- CRUZ, Wilfrido y Robert Repetto (1992)
The environmental effects of structural adjustment policies. Washington: World Resources
Institute
- GHAJ, Daram (Ed.) (1991)
The IMF and the South. The social Impact of Crisis and Adjustment. Londres: Zed
Books/UNRISD
- HAGGARD, Stephan y Robert R. Kaufman (Eds.) (1991)
The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and
the State. Princeton: Princeton University Press
- LAFAY, Jean-Dominique y Jacques Lecaillon (1994)
The political dimension of economic adjustment. París: OCDE
- LICHTENSZTEJN, Samuel y Mónica Baer (1989)
Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero.
Caracas: Nueva Sociedad (3ª edición)
- SANAHUJA, José Antonio (1994)
Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI. Madrid:
Centro de Investigación para la Paz (CIP)
- MOSLEY, Paul; Jane Harrigan y John Toye (1991)
Aid and Power: The World Bank and policy-based lending. Londres: Routledge (2 vol.)
- WALTON, John y David Seldon (1994)
Free Markets and Food Riots. The politics of global adjustment. Cambridge (MA): Backwell
Publishers 1994
- WOODWARD, David (1992)
Debt, Adjustment and Poverty in Developing Countries. Londres: Pinter
-