

*Hace cinco años, en Copenhague, la Cumbre Social de la ONU atrajo la atención mundial sobre el crecimiento de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la desintegración social en las décadas de 1980 y 1990. El año pasado, como preparación para su evaluación a cinco años de la Cumbre, la ONU invitó al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI), que fueron dos de los principales administradores de la economía mundial en ese período, para que informaran a la Comisión para el Desarrollo Social acerca de la integración de los objetivos del desarrollo social en los programas de ajuste económico que ambas instituciones impusieron a cerca de 100 países desde 1980. Mucho ha cambiado desde Copenhague. Asia sufrió una crisis económica y financiera que dejó a su paso un desastre social. Las políticas de ajuste crearon nuevas crisis en Rusia y América del Sur. La «batalla de Seattle» y las subsiguientes disputas en Davos y Bangkok demostraron que la paciencia de la gente con la administración neoliberal de la economía mundial se está agotando. Mientras crecía el reconocimiento oficial del problema, el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, subió al podio a principios del 2000 en América Latina y Asia para hacerse eco del mensaje que recorría las calles: que decenas de millones de personas no están mejor de lo que estaban hace una generación y que la globalización económica los dejó más marginados y alienados. Joseph Stiglitz, el saliente Ecnómico en Jefe del Banco Mundial, fue más explícito al responsabilizar parcialmente a aquellos que insisten en las políticas ortodoxas de ajuste.*

Sin embargo, aquellos que abriguen esperanzas de que el Banco Mundial y el FMI estén listos para discutir las políticas de ajuste económico causantes del deterioro en el nivel y condiciones de vida de la mayoría quedarán profundamente defraudados. La desconexión entre causa y efecto quedó en evidencia en la respuesta tardía y débil que el Banco le dio a la solicitud de la ONU en febrero pasado. (El FMI ni se molestó en contestar.) A pesar de las declaraciones de Wolfensohn al respecto, este asunto no tiene prioridad para su institución. Sin personal interesado

## EL DEBATE SOBRE AJUSTE DEJA ATRÁS AL BANCO MUNDIAL

en el tema y también sin voluntad de la Dirección, el Banco presentó en los últimos días de la sesión de la comisión una declaración desprolija, de media página, con un resumen de cinco puntos que logró evitar el tema. No mencionó en absoluto los temas económicos, causas centrales del aumento de la pobreza mundial, el desempleo y la desintegración social, y solamente se refirió de manera superficial a los temas de las políticas y programas sociales.

Además, la presentación hace afirmaciones –basadas en breves conclusiones y recomendaciones– sin fundamento en los hechos. No ofrece pruebas, por ejemplo, para su argumento de que, en general, los ajustes fueron beneficiosos a la larga y que aquellas naciones que los aplicaron con «éxito» tienen más posibilidades de reducir la pobreza. Esta declaración permite al Banco argumentar que, a no ser por la necesidad de proteger ciertos gastos sociales que de otra manera sufrirían recortes con los programas de ajuste y estabilización, las políticas de ajuste no se oponen y deben ser parte central de cualquier intento de reducción de la pobreza. De hecho, el papel de supervisores que el Banco y el FMI se reservaron para sí en cuanto a estos esfuerzos está diseñado para asegurar que las políticas de ajuste se mantengan en pie, independientemente del rumbo en que los países quieran orientar sus respectivas luchas contra la pobreza.

### UNA REALIDAD DIFERENTE EN SAPRIN

Las afirmaciones del Banco contrastan fuertemente con los resultados de varias investigaciones de campo durante la última década, incluyendo el resultado interino de la Iniciativa de Revisión Participativa del Ajuste Estructural (SAPRIN), en el cual participa el mismo Banco, junto con la sociedad civil y los gobiernos de ocho países y cuatro continentes. De hecho, el Banco no consultó de manera alguna estos resultados al presentar su informe ante la Comisión para el Desarrollo Social.

SAPRIN se lanzó en 1997 con el apoyo de gobiernos europeos como un programa central de consulta con la sociedad civil a nivel mundial sobre el historial y el futuro de la política económica. SAPRIN es la red mundial de ciudadanos involucrados en esta iniciativa con el Banco. Para SAPRIN, los objetivos eran le-

gitimar el papel de los ciudadanos en el proceso de decisión económica y ayudar a movilizarlos para cumplir ese papel con eficacia. Las metas acordadas con el Banco consistieron en aumentar el conocimiento del Banco Mundial acerca de los programas de ajuste estructural desde abajo hacia arriba, identificar cambios prácticos y necesarios en las políticas económicas que mejoren la vida de la gente común, y a su vez demostrar que la participación de la sociedad civil nacional con amplias bases populares, puede mejorar el proceso de formulación de políticas económicas.

Desde que asumió la presidencia del Banco en 1995, Wolfensohn ha llamado a diálogos a nivel nacional sobre todo lo que atañe al desarrollo. SAPRIN se estableció como su mecanismo para lograr este diálogo sobre el tema central de la política económica. La red mundial de sociedades civiles movilizó y organizó una gran gama de sectores económicos en ocho países a los efectos de seguir con su desafío a Wolfensohn para que investigue las políticas de ajuste económicas apoyadas por el Banco. Entre 100 y 750 organizaciones se involucraron efectivamente en el proceso de cada nación. Se organizaron talleres regionales, locales y sectoriales en preparación para los foros públicos nacionales y los ejercicios de investigación participativa. Temas claves de privatización, liberalización de precios y comercio, reforma financiera y del mercado laboral, políticas de gasto público y otras medidas de ajuste fueron seleccionadas para analizar como puntos problemáticos de prioridad para la sociedad civil. Su impacto sobre diferentes sectores y grupos de población fue discutido durante los foros mientras que los ciudadanos compartían experiencias y análisis.

## LAS RAÍCES ECONÓMICAS DE LA POBREZA

Aquellas experiencias y análisis de parte de organizaciones populares durante los foros de SAPRIN en Zimbabwe, en septiembre de 1999, y en Ecuador, ocho meses antes, así como en el foro nacional de sociedades civiles organizado en julio en Filipinas (donde el Banco no logró que participara el gobierno), fueron sorprendentemente similares a otras presentadas en las anteriores conferencias de países. De acuerdo con participantes en **Zimbabwe**, por ejemplo, la liberalización del comercio y las finanzas causó que el mercado de aquel país se inundara con productos baratos de importación, mientras que el comercio nacional no ha podido encontrar mercados externos significativos para sus productos. Por lo tanto, la pequeña y mediana industria se vio forzada a reducir la producción, cerrar, o pasar de fabricar a importar con una importante caída en la producción manufacturera. Como las compañías se vieron forzadas a despedir obreros, el empleo cayó drásticamente entre 1991 y 1998 y los salarios también se deterioraron.

Las políticas de liberalización también socavaron el sector industrial, responsable del medio de vida del 70 % de la población de la nación. Esto derivó en falta de alimentos y desigualdad creciente. Barreras comerciales, controles de precios, subsidios y cupos productivos fueron retirados como parte de un programa

que el gobierno anticipó transformaría la agricultura de subsistencia tradicional y de pequeña escala del país a otra agricultura comercial a gran escala. Los participantes de la sociedad civil sostuvieron, sin embargo, que la mayoría de los habitantes rurales de Zimbabwe no se beneficiaron con este programa. Los granjeros de pequeña escala fueron perjudicados por la falta de acceso a la tierra, a los créditos y a otras entradas, así como por la pérdida de información oportuna que antes proporcionaban las direcciones de comercialización. La producción general de alimentos durante los años 90 no se mantuvo a la par del ritmo de crecimiento de la población, y el país se vio obligado a importar alimento agravando la deuda nacional.

Los sectores manufacturero y agricultor se vieron perjudicados por la liberalización de los mercados financieros. La eliminación de restricciones a las tasas de intereses bancarios llevó a que se multiplicaran por cinco hasta llegar al 50 % desde que se lanzó el programa de ajuste económico estructural hace 10 años. Ni siquiera las grandes empresas pueden pagar estos intereses y debieron financiar sus actividades a través de sus ahorros. Las empresas más pequeñas y el sector informal fueron los más perjudicados pues carecen de esta opción. Mientras tanto, se incrementó la inversión especulativa en los mercados monetarios en lugar de los sectores productivos generadores de empleo.

De la misma manera, participantes del foro de las **Filipinas** informaron que el programa para la liberalización del comercio en ese país, derivó en un aumento en la desigualdad del ingreso y en una menor seguridad alimenticia, ya que los productores fueron perjudicados por la reducción de barreras al comercio. La insuficiencia del apoyo estatal a los servicios de infraestructura como la irrigación, la asistencia posterior a las cosechas y los caminos que conecten las granjas con los mercados significó que los productores no pudieran superar sus niveles de producción o llevar sus productos al mercado a precios que cubrieran sus costos. La competencia de las importaciones más baratas redujo la producción nacional de arroz y otros productos de primera necesidad, y muchos de estos productores fueron, según los participantes, marginados más aún.

**Ecuador** también perdió capacidad productiva y la habilidad de alimentar a su población desde que implementó los programas de ajuste en los años 80. Los participantes del foro de SAPRIN apuntaron sobre todo al rápido proceso de desindustrialización que siguió a las políticas de liberalización del comercio y a la estrategia nacional orientada hacia las exportaciones. Estas medidas incrementaron las ganancias de los grandes exportadores (quienes se beneficiaron con la devaluación de la moneda), pero no los niveles de producción para la exportación.

Mientras tanto, según participantes del foro, la inundación de importaciones debido a la liberalización del comercio devastó la producción nacional de alimentos y catapultó el subempleo rural a casi 70%. A fines de 1998, el subempleo a nivel nacional superaba el 50 %, mientras el desempleo en general aumentó más de tres veces desde 1980. Las tasas de interés de casi 70 % socavaron la producción y el empleo, al mismo tiempo que atrajeron y beneficiaron a los especuladores. Las crisis económicas y financieras de los últimos años agravaron aun más estas condiciones económicas deterioradas.

## LAS POLÍTICAS LABORALES INTENSIFICAN EL PROBLEMA

Las políticas de reforma laboral también profundizaron y ampliaron la pobreza en estos y otros países. En **Filipinas**, por ejemplo, las nuevas reglas de flexibilización laboral y la necesidad de incrementar la competencia llevaron a las industrias a recortar costos mediante diferentes arreglos laborales, sobre todo contratando personal temporario: pocas fábricas textiles y de vestimentas emplean obreros de tiempo completo; los trabajadores bajo contrato perciben menos que el salario mínimo y no reciben beneficios ni seguridad laboral. Estos y otros resultados de los planes de flexibilización laboral ayudaron a destruir sindicatos y a reducir el poder de negociación de los obreros en general.

La situación laboral también se deterioró en **Zimbabwe** con el ajuste. Participantes del foro de SAPRIN explicaron que el crecimiento promedio del empleo, desde que comenzó el ajuste equiva a la mitad del ritmo anterior de crecimiento de la fuerza laboral. Con la reducción o eliminación de los subsidios, los empleadores del sector privado redujeron costos para mantenerse competitivos. La desregulación laboral les permitió aumentar la contratación de trabajadores temporarios de dedicación parcial. Estos cambios resultaron en el aumento del desempleo, la caída del salario real y la inseguridad laboral. Aquellos trabajadores que sí encuentran un empleo de tiempo completo no tienen garantizado un sueldo de supervivencia, y los efectos de esta reducción de ingresos se agravan debido a la inflación. El colapso de los sueldos significó que muchos trabajadores vivan muy por debajo de la línea de pobreza. Esto resultó en una espiral de recesión, con la caída de poder adquisitivo, que a su vez genera una menor demanda y aumenta los índices de desempleo.

Mientras tanto, en **Ecuador**, los salarios reales cayeron estrechamente durante las décadas de ajuste de 1980 y 1990. Según participantes del foro, la política de salarios contribuyó con la insuficiencia de los incrementos salariales para compensar por los efectos inflacionarios sobre los costos de bienes esenciales y los continuos aumentos de los servicios públicos. La política de flexibilidad en el mercado laboral debilitó el respeto por los derechos de los trabajadores, dejándolos desamparados y vulnerables al abuso de sus empleadores. El impacto de la legislación apoyada por el FMI y el tesoro de los Estados Unidos a principios de 2000 para acelerar las reformas al mercado laboral y las privatizaciones como parte del plan de dolarización, casi con seguridad empeorará la situación dramáticamente. Dado que con el ajuste estructural la pobreza creció hasta abarcar a casi dos tercios de la población ecuatoriana, estas reformas adicionales desataron protestas populares a nivel nacional.

## NO SABE, NO CONTESTA

De un foro nacional de SAPRIN a otro, los participantes de la sociedad civil instaron al Banco a abandonar su insistencia sobre una variedad de medidas de ajuste económico que fueron devastadoras para el empleo, los salarios y la producción nacional ge-

neradora de ingresos. Sin embargo, estos temas no han sido siquiera sugeridos por el Banco en sus más recientes recomendaciones para combatir la pobreza. Hasta en países como Ecuador y Zimbabwe, donde las crisis económicas y políticas fortalecieron las relaciones entre la institución y los grupos de la sociedad civil, el Banco no ha demostrado intención alguna para hacer cambios sustanciales u ofrecer alternativas a las políticas económicas actuales como las propuestas por importantes organizaciones de la sociedad.

Esta falta de atención sería por parte del Banco a las presentaciones de los foros nacionales debe ser instructiva para otros actores de la sociedad civil que pretenden que el Banco dialogue sobre sus políticas. A pesar de que estas consultas de SAPRIN a nivel nacional fueron organizadas en forma extensa durante un largo período y que la información, el análisis y la experiencia correspondieron exactamente a los puntos de vista «legítimos» de los alienados a los cuales Wolfensohn hacía referencia, SAPRIN no recibió respuestas significativas y aún no se estableció un mecanismo en el Banco para procesar y utilizar la información recolectada por SAPRIN de una manera provechosa.

En parte, esta falta de respuesta del Banco y su incumplimiento de otros compromisos asumidos con SAPRIN se debe a que esta institución, a pesar de su declarado interés por ser socio y por consultar, no está acostumbrada a trabajar en relaciones de igualdad si no dicta los términos de la relación. Está más a gusto con su proceso tradicional de consulta con la sociedad civil donde ha sido capaz de seleccionar coordinadores y moderadores de ONG, elegir los participantes a dedo, definir la agenda y controlar el flujo de información. Por lo general, se ha interesado en divulgar su interpretación de los resultados de esas consultas.

En los ejercicios de campo de SAPRIN, la organización niveló la cancha con éxito desde un principio, para que las ONG se sentaran a la mesa en términos de igualdad con el Banco y el gobierno. No se le permitió al Banco interferir con las movilizaciones y organizaciones nacionales de la sociedad civil. Estos grupos eligieron a sus propios líderes y crearon sus propias estructuras luego de un proceso de amplio alcance e inclusión. También tomaron la iniciativa al seleccionar los temas de prioridad del ajuste para discutir y analizar. A través de la administración de las finanzas ejercieron el control principal sobre la estructura de los foros nacionales. Incapaz de seleccionar sus homólogos a nivel nacional o de modificar la agenda y el resultado del proceso, el Banco aparentemente optó por relativizar los foros nacionales de SAPRIN al mismo tiempo que, curiosamente, destacó la organización extraordinaria que tuvo lugar en algunos países. Eso deja a SAPRIN con la importante pero amedrentadora tarea de responsabilizar al Banco por sus compromisos.

Una forma de emprender la implementación de la rendición de cuentas, más allá de asegurar que el proceso sea transparente, es continuar con el enfoque profesional a través de SAPRIN, anticipando que los resultados hablen por sí solos, tanto a nivel nacional como mundial. Mientras se celebraban el año pasado los últimos foros nacionales, SAPRIN comenzó su fase de investigación de campo en los otros países involucrados en la iniciativa. En la mayoría de los casos hubo demoras importantes debido a dificultades en el desarrollo de los términos de referencia y otros

acuerdos entre los tres socios nacionales—SAPRIN, el Banco y el gobierno—que conforman los equipos técnicos nacionales o debido a la necesidad de mejorar la capacidad y aumentar la claridad con respecto a la finalización y la implementación del diseño de investigación a nivel nacional. SAPRIN organizó varios talleres a nivel regional, nacional y mundial a los efectos de encarar estos temas.

Las investigaciones están más avanzadas en **Bangladesh**, **El Salvador** y **Hungría**. Las copias finales, que incluyen información de campo, se aguardan para mediados de año, los segundos foros nacionales continuarán poco tiempo después. Estas investigaciones de carácter participativo, sensibilizadas a los temas de género, orientadas hacia la política y la economía, profundizarán los análisis presentados durante los foros, concentrándose principalmente en las consecuencias de las políticas de liberalización de los mercados laborales y en los programas de privatizaciones.

En **Bangladesh**, los estudios que se llevan a cabo actualmente se concentran en: 1) las consecuencias de las políticas de reforma agrícola sobre el mercado laboral, los salarios y la seguridad alimenticia; 2) el impacto de las políticas de reforma industrial y comercial sobre el empleo y la capacidad industrial; y 3) el impacto de las reformas del sector financiero sobre los sectores productivos, especialmente los pequeños productores en zona rurales. Las causas económicas que radican detrás de la pobreza y el desempleo también están en el centro de la investigación en **El Salvador**, casi concluida, y que se concentra en los siguientes temas: 1) la privatización de la distribución de la electricidad y su impacto en los pobres y los sectores de bajos ingresos de la sociedad; 2) la flexibilización laboral y su impacto sobre los trabajadores; y 3) la liberalización del sistema financiero y su impacto sobre el acceso al crédito de las pequeñas empresas. En **Hungría**, donde en principio se proyecta el segundo foro nacional para fines de junio, dos de los temas que se investigan son: 1) el impacto de las políticas de liberalización en los sectores del comercio, los precios y los salarios sobre las pequeñas y medianas empresas, el sector agricultor y los consumidores, especialmente en los grupos vulnerables; y 2) el impacto del proceso de privatización sobre la producción, el empleo y la concentración de la riqueza.

Ninguno de estos temas se perciben siquiera en la órbita del Banco en lo que respecta al informe que presentó a la ONU y a

sus planes de «reducción de la pobreza». Para los pueblos del Sur, sin embargo, estos temas están en el centro del deterioro social y económico de sus respectivos países.

## LA AGENDA DE SAPRIN SE AMPLÍA

En consecuencia, SAPRIN agregó nuevas dimensiones a su trabajo en los últimos dos años. Para asegurar la participación y el rendimiento eficaz de la sociedad civil en los ejercicios de SAPRIN y, al mismo tiempo, emprender nuevas tareas diseñadas a promover la ampliación de la agenda de la sociedad civil, duplicó los presupuestos de las sociedades civiles nacionales. También apoya iniciativas similares a la de SAPRIN en las economías de mercado emergentes de México y Filipinas. Respondió a nuevas prioridades que emergen a nivel nacional en los 10 países, principalmente al lanzamiento de programas de bases de alfabetización económica y el desarrollo de alternativas económicas paralelas y también integradas a la investigación actual. La labor de las ONG sobre propuestas económicas alternativas también está en el centro de procesos menos ambiciosos en Argentina, Brasil, Canadá, y a nivel regional en América Central.

Estas actividades se financian con el presupuesto de SAPRIN ampliado a nivel mundial,<sup>1</sup> cosa que también ofrece más flexibilidad a la red, sobre todo con respecto a la participación de cada país. Subsidios importantes de grupos de la sociedad civil y de organizaciones del primer mundo involucradas con SAPRIN ayudaron con este esfuerzo de expansión.

Para difundir la visión alternativa que emerge de los ejercicios en los países, SAPRIN se une a otros movimientos sociales en el Sur que comparten una misma agenda. Al igual que SAPRIN, redes como Control Ciudadano y Jubileo del Sur, así como importantes sectores del movimiento sindical internacional, consideran a los programas de ajuste como a los amargos programas de comercio e inversiones propuestos por la OMC y otros organismos poco representativos. Dentro de este movimiento más amplio para hacer que las instituciones antidemocráticas se responsabilicen por la gente cuyas vidas afectan de manera tan directa y nefasta, SAPRIN busca alianzas con otros movimientos populares, gobiernos e instituciones oficiales comprometidas con una nueva generación de políticas económicas más igualitarias basadas en las experiencias, el conocimiento y las prioridades de los pueblos del Sur.

- SAPRIN. Este informe fue preparado por su Comisión Ejecutiva. [dgap@igc.org](mailto:dgap@igc.org)  
[www.saprin.org](http://www.saprin.org)

<sup>1</sup> La labor de SAPRIN ha sido posible gracias a generosos aportes de los gobiernos de Noruega, Suecia, Holanda y Bélgica, así como de la Unión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, varias fundaciones públicas y privadas y otras instituciones no gubernamentales.