

José Luis Calva  
Coordinador general

# GLOBALIZACION Y BLOQUES ECONOMICOS REALIDADES Y MITOS

Jesús Rivera de la Rosa  
Jaime A. Preciado Coronado  
Coordinadores modulares

Paulino E. Arellanes • Ana Batis • José Luis Calva • Leticia Campos • María  
Elena Cardero • Francisco Dávila Aldás • David R. Dávila Villers • José Doger •  
Jaime Estay • Herón García Martínez • Alfredo Guerra-Borges • Gabriel  
Gutiérrez Macías • Doug y Steve Hellinger • Federico Manchón • Jorge Poo  
Lurtado • Jaime A. Preciado • Arturo Retamoza • Jesús Rivera de la Rosa •  
María Cristina Rosas • John Saxe-Fernández • María Teresa Valdez • Carlos Vilas

XVII

## DESAFIO AL MODELO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL AMBIENTE POLITICO EN ESTADOS UNIDOS

Doug y Steve Hellinger\*  
The Development GAP\*\*

En el texto que se presenta a continuación, los autores cuestionan el modelo del ajuste estructural como marco de referencia obligado del proceso de globalización económica. Al tiempo que analizan las vías por las que el gobierno estadounidense marca los contenidos, ritmos y relaciones institucionales en la economía mundial, los autores esbozan propuestas alternativas para un cambio de orientación de las políticas económicas internacionales que tome como punto de partida la democracia y la calidad de vida de la mayoría de la población en el sur.

Durante la década de los ochenta, el Banco Mundial y sus defensores presentaron el ajuste estructural como el único modelo de desarrollo eficaz y crearon el mito de que no había alternativa. Los resultados

\* Douglas Hellinger es fundador y director administrativo de DGAP y Steve Hellinger es fundador y director ejecutivo de DGAP.

\*\* THE DEVELOPMENT GROUP FOR ALTERNATIVE POLICIES, INC. (THE DEVELOPMENT GAP) es un instituto no gubernamental que se ocupa de asegurar la presencia de organismos no gubernamentales, movimientos populares y grupos ciudadanos de los países del Sur en el debate sobre políticas económicas internacionales en Washington, D.C. DGAP ha organizado diversos seminarios sobre el TLC, el impacto del ajuste, y la condicionalidad del Banco Mundial, con Equipo PUEBLO y otros organismos mexicanos.

sociales negativos del ajuste, muy visibles para mediados de los 80, fueron descartados por el Banco como una consecuencia imprevista y transitoria de las políticas, que podría ser fácilmente rectificadas por mecanismos "compensatorios" de corto plazo. Como los problemas demostraron ser más intransigentes, el tiempo de transición de un país para lograr salud económica fue prolongado por el Banco; asimismo se incrementó la dimensión de los programas de inversión social, necesarios para contener el descontento social.

Mientras los fracasos del ajuste en todo el mundo se acumularon, el Banco reconoció que o bien la falta de cumplimiento de los gobiernos con las condiciones de los programas, o un ambiente económico global adverso, tenían la culpa -hasta que llegó a ser claro que estas eran dos realidades que los arquitectos del ajuste no habían considerado suficientemente. De hecho, muchos gobiernos estaban cumpliendo en gran parte con la condicionalidad impuesta y el Banco, el FMI y muchos gobiernos del Norte continuaban presionando a los países a producir para mercados externos limitados, vendiendo sus materias primas a unos de los precios más bajos de la historia.

Para la década de los noventa, estaban promocionando tres defensas del ajuste en Washington. Un argumento planteado principalmente por el FMI, fue que las instituciones financieras internacionales (IFIs) no tenían responsabilidad por los efectos distributivos adversos de las políticas de ajuste. El segundo fue que el ajuste es, finalmente, un proceso de largo plazo, y los programas de reducción de pobreza en gran escala eran necesarios para dar a los programas de ajuste la oportunidad de funcionar. Y, tres, que no hay alternativa.

Hoy en día, estos argumentos están perdiendo su credibilidad. Aunque en Washington muy pocos de quienes formulan políticas, y quizás aún menos gente en los medios masivos, entienden los elementos e impactos (y mucho menos el propósito geo-político) de los programas de ajuste, existe una consternación general sobre el fracaso de los programas de ayuda externa de Estados Unidos en contribuir a resolver los problemas de pobreza y de desarrollo inequitativo, no sustentable, en el Tercer Mundo. Como ocurre en el Sur, ahora hay mucha discusión en Washington sobre la necesidad de nuevos modelos de desarrollo que permitan a los ciudadanos participar política y económicamente en el futuro de sus países respectivos. Aún cuando rechazan al ajuste sólo implícitamente, las ONGs, la prensa, y quienes formulan políticas se sintieron cómodos en cuestionar a las IFIs y a la "lógica del mercado" de

los economistas, lo que definitivamente ha provocado una grieta en el llamado "consenso" que el Banco decía que existía sobre los programas de ajuste.

### *El Banco y "Reducción de la Pobreza"*

La última pretensión del Banco de enfocarse en la reducción de la pobreza es una estrategia bien calculada para interesar a quienes en la prensa y en las ONGs rehúsan ver algunas de las causas de la pobreza y su exacerbación como intrínsecas al modelo de ajuste. "La estrategia contra la pobreza" del Banco, descrita en 1990, excluye cambios sustanciales en los programas de ajuste: sólo habla de mayor inversión en "capital humano", especialmente en salud y en educación, aunque tales aumentos muchas veces parecen ser más retóricos que reales, de hecho, la estrategia requiere poco más que la implementación del ajuste mismo, con particular énfasis en la producción intensiva en mano de obra (un elemento central de los programas de ajuste) y la utilización de redes de seguridad mínimas o programas compensatorios, para captar a las clases medias y pobres cuya situación se deteriora con el ajuste.

Puesto que numerosas ONGs trabajan con los pobres y muchas veces tienen un interés institucional en captar fondos oficiales adicionales para su trabajo contra la pobreza, esta es una estrategia que ha funcionado bien con ciertos sectores. Algunas ONGs del Norte también han sido seducidas por la retórica reciente del Banco y los pequeños proyectos sobre la participación popular. Tal como en el caso del nuevo énfasis en la pobreza, que se limita en su implementación en gran parte a los sectores *sociales*, esta iniciativa sobre participación está orientada a pequeños proyectos y es completamente marginal a los programas *económicos* que el Banco está promocionando en el Sur.

De acuerdo con esto, cualquier estrategia de desarrollo alternativa que esté enfocada en la promoción de proyectos participativos de pequeña escala, particularmente en los sectores sociales, es totalmente aceptable al Banco y sus defensores porque no cuestiona el modelo de ajuste. Los proyectos de pequeña escala pueden ayudar a resolver una parte del lío dejado por el ajuste. Mayores gastos presupuestales para salud y educación ya han sido incluidos, por lo menos teóricamente, en el modelo. Y mientras que la participación popular se limita a esfuerzos a nivel local, no representa ninguna amenaza a la toma de decisiones

económicas más importantes que asigna recursos y determina políticas bajo los programas de ajuste.

### *Cuestionando el modelo del ajuste*

Quienes formulan políticas en el Norte y en el Banco Mundial, promocionando el ajuste, no quieren aceptar cambios más fundamentales en el modelo de desarrollo actual. Estos cambios incluirían:

1. La participación de la población y de las organizaciones locales en el fomento de planes y políticas nacionales, regionales y sectoriales, así como en la formulación de las estrategias de cooperación;
2. El aumento gradual en los salarios reales y la expansión de la demanda interna;
3. Mayores inversiones en la producción de alimentos, incluyendo la expansión de crédito y de infraestructura para la comercialización de insumos y productos de pequeños productores en este sector, particularmente mujeres;
4. El desarrollo del sector exportador como una extensión de un programa de producción orientado primero y sobre todo hacia la satisfacción de necesidades locales;
5. Un proteccionismo selectivo para sostener el desarrollo de ciertos sectores agrícolas e industriales de pequeña escala;
6. La participación del Estado en la planificación industrial;
7. El uso de criterios ambientales para establecer la naturaleza y la intensidad del crecimiento económico y la naturaleza de las relaciones comerciales; y
8. La regulación de actividades económicas por parte del Estado para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales y de inversión.

Tales propuestas han sido planteadas a las IFIs por el Development GAP y otras organizaciones pero han sido rechazadas porque no están en consonancia con el modelo de ajuste. De hecho, están en pugna con aspectos importantes de los PAEs.

Hasta recientemente, las IFIs han podido salir impunes tras dichos rechazos bruscos de otros planteamientos de desarrollo (en 1991, el *Informe del Desarrollo Mundial* del Banco sobre "Caminos al Desarrollo" analizó sólo el modelo de ajuste), debido al poder de su maquinaria de relaciones públicas. Utilizando la manipulación estadística, estudios

de caso selectivos, medias verdades y mentiras francas, estas instituciones tenían éxito en tranquilizar a una prensa dúctil (con excepción de algunos periodistas) con el mito del éxito del ajuste. El Congreso de EU cayó en esa línea explicando a los críticos de nuestros programas de cooperación externa que el mercado haría su magia en todo el mundo.

### *El Ambiente Actual*

¿Qué ha cambiado? Tres cosas. Primero, el movimiento internacional de ONGs ha llegado a ser más ruidoso y efectivo, y el tema del ajuste ha surgido como un complemento, si no todavía igual a, el tema ambiental dentro de la comunidad de ONGs y cada vez más en la prensa. Esto ha sido apoyado en parte por el hecho de que las ONGs ambientales han comenzado a vincular los PAEs y la destrucción ambiental de los últimos años.

Segundo, los fracasos del ajuste ya no pueden ser mantenidos bajo el secreto que ha protegido las operaciones del Banco y del Fondo del escrutinio público. Africa provee las pruebas más obvias de desastres, pero las limitaciones del ajuste en América Latina y el Caribe también han llegado a ser cada vez más visibles. Varias agencias de las Naciones Unidas han criticado los programas de ajuste, y aún el Banco Interamericano de Desarrollo ha reconocido que los PAEs han fracasado en resolver las raíces históricas y estructurales de la pobreza en América Latina.

Tercero, el cambio de gobierno en los Estados Unidos ha abierto ciertas posibilidades y oportunidades para promover una propuesta más participativa, equitativa y sustentable en el Sur y para cuestionar el modelo de ajuste. Esto no quiere decir que las políticas progresistas están a la orden del día, en la nueva Administración demócrata. El caso Larry Summers—en que el ex-economista del Banco Mundial fue marginado inicialmente de un puesto principal como resultado de un exitoso reto de ONGs. y del Vice-Presidente Al Gore, al llegar a ser Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales demostró que los neoliberales—los que quedaron de tiempos de Bush, así como los nuevos reclutas—todavía dominan donde importa en la Administración.

Para muchos en el Sur ilusionados con otorgar a Clinton el beneficio de la duda, el caso Summers fue una gran decepción. También fue confuso, porque aquí había un Presidente que dijo que iba a "poner

primero al pueblo", y pareció ser preparado hacerlo en su país. Eso, también, resultó ser, en parte, un espejismo.

No solo la Administración Clinton ha impulsado (y logrado nota de la redacción) la aprobación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) por encima de las protestas de trabajadores, ambientalistas y otros ciudadanos interesados, sino, con una agenda corporativa, la Casa Blanca (empujada por Lloyd y Roger Altman en el Tesoro) no ha sido un amigo especialmente bueno de los sindicatos. El Secretario del Trabajo Robert Reich, de hecho, ve una necesidad en declive de sindicatos en los Estados Unidos, ya que ha observado que los obreros y la gerencia en muchas empresas grandes han cooperado efectivamente en consejos directivos. Encerrado por la herencia de Reagan-Bush, sus propias promesas electorales y los "halcones del déficit" en su Oficina de Gerencia y Presupuesto (OMB), Clinton ha elegido primero procurar reducir el déficit a costa de un aumento muy necesario en los salarios y en la demanda como base de aumentos en el crecimiento económico y en los ingresos gubernamentales.

Como se ha dicho anteriormente los neoliberales todavía domina la formulación de políticas económicas internacionales en el gobierno estadounidense. El Tesoro claramente se ve como el arquitecto de esta política, y Summers rápidamente tomó para sí la responsabilidad de la política económica en Rusia y en Europa Oriental, además de las responsabilidades tradicionales relativas a los programas de bancos de desarrollo multilaterales y la política de deuda del Tercer Mundo. El Departamento de Comercio, el Banco Exportación-Importación, un nuevo Consejo Nacional Económico (NEC) y otros elementos pro-empresariales en la Administración han presionado duro para que la política exterior de Clinton sea orientada a promover oportunidades para el comercio y la inversión corporativa en el exterior, usando la promesa electoral del presidente de que su política exterior serviría a necesidades internas. Todo, desde el NAFTA hasta los programas de cooperación tradicionales, han sido promovidos por los neoliberales con el argumento de que crearían, o deberían crear "empleos, empleos, empleos" en este país.

El Consejo Nacional de Seguridad (NSC), a pesar de su liderazgo inteligente, ha apoyado las posiciones de los conservadores. Tony Lake, el Asesor de Seguridad Nacional del Presidente, como jefe del NSC y un defensor de la cooperación externa liberal (si no progresista), aparentemente ha delegado la responsabilidad para asuntos económicos inter-

nacionales a su segundo Sandy Berger, que fue un abogado corporativo antes de formar parte de la Administración. Aparentemente, bajo su dirección y la influencia del Tesoro y el NEC, personal del NSC ha intentado obstruir la aparición de cualquier política progresista en el área de cooperación externa.

Primero el NSC neutralizó un intento del Departamento de Estado bajo el liderazgo del hasta entonces Subsecretario de Estado, Cliff Wharton, para producir un informe de gran alcance, exigiendo reformas de programas de cooperación externa en general, y de la USAID en particular. Aunque el Departamento de Estado apoyó la propuesta de quitar a la USAID de la promoción del comercio y de la inversión, el NSC ahora está intentando limitar a la AID al apoyo de esfuerzos de pequeña escala, dejando la responsabilidad de la política macroeconómica al Tesoro y transfiriendo los fondos de la AID para comercio e inversión a otras agencias.

#### *Hacia donde ir con una Alternativa*

A pesar de todo, por primera vez en una docena de años, hay gente en el gobierno de EU que esta en posición de apoyar programas de desarrollo alternativos de base en el Sur. Alguna parte de este apoyo está en lugares como la OMB, en si mismo un aliado poderoso, interesado en un programa de cooperación externa efectivo, perfeccionado y de bajo costo; varios actores claves en la OMB han sido defensores de una Fundación Inter-Americana políticamente independiente a través de los años. Otro apoyo se encuentra en el Congreso de EU, donde los jefes de los subcomités importantes del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, y el Comité de Relaciones Exteriores del Senado y ambos Comités de Apropiación han querido que la Administración vaya mucho más allá (y más rápido) en su "revisión" de nuestros programas de cooperación exterior.

La verdadera fuerza para el cambio está localizada, irónicamente, en USAID. El nuevo Administrador, Brian Atwood, viene con un mensaje "democrático participativo" y su Jefe de Personal, Dick McCall, está coordinando el diseño de un enfoque construido desde la base. Otros nuevos miembros del equipo han sido transferido de las Fundaciones Inter-Americana, Africana de Desarrollo, y Ford y entre personal progresista del Congreso y ex-Voluntarios de Cuerpo de Paz, aunque el nuevo jefe de la unidad de política fue recientemente el Director de la AID en Guatemala. A la vez, The Development GAP ha sido elegido para

trabajar con la Administración para desarrollar un enfoque participativo en la formulación de estrategias de cooperación nacional, en la identificación y diseño de políticas y programas de desarrollo apropiados en países recipientes, y en el diseño, implementación, supervisión y evaluación de programas y proyectos apoyados por la AID.

Estos esfuerzos enfrentarán reservas significativas internas (burocráticas, personales, etc.) y externos (políticas, legislativas, etc.) pero, si tienen éxito, transformarán la manera en que la AID opera. También producirán resultados, en términos del apoyo para nuevos marcos de política económica y de inversiones programáticas, que cuestionarán fuertemente el trabajo de las IFIs y las posiciones del Tesoro EU, el NSC, y otras fuerzas poderosas. Destreza política, apoyo del Congreso y de las ONGs de EU, y sobre todo, de actores claves en la Administración como OMB y el liderazgo del NSC, serán necesarios no solo para dar a la AID la oportunidad de reformarse completamente, sino, más importante aún llevar a cabo un cambio fundamental en el marco político y en otros aspectos del sistema de cooperación de EU.

También será necesaria mucha destreza para enfocar la manera en que se presente el mensaje de cambio. Más efectivas, por supuesto, son las voces de los niveles locales del Sur, presentando información y perspectivas a fondo y avanzando alternativas muy prácticas frente a políticas, programas y proyectos actuales. Esta Administración tiene el compromiso de promover cuatro objetivos claves en el exterior a través de su programa de cooperación: la promoción de desarrollo y crecimiento equitativo y sustentable; el fomento de la democracia participativa (en términos políticos y económicos); tratar de tales "problemas" globales como la destrucción ambiental, el crecimiento de la población, las epidémicas de salud, y la producción y el comercio de drogas; y atender a necesidades humanitarias. El Development GAP ha recomendado, con algún éxito, que la AID comience a "basar" su análisis en las causas y las posibles soluciones a estos "problemas" en la realidad local, que la equidad sea un objetivo clave, que también se promoció la democracia económica, y que las necesidades humanitarias y de desarrollo sean vinculadas. Todas estas son áreas fértiles en la búsqueda marcos de desarrollo alternativos.

Sobre todo, lo que atraería a las personas que toman decisiones con mentes abiertas en AID, el NSC y el Congreso de EU, además de la prensa basada en Washington, sería el desarrollo, el crecimiento sustentable (ambientalmente), y mayor participación y democracia en

términos muy prácticos. A la vez, los enfoques que son sensibles en términos de genero, ambientalmente sanos, independientes y que se dirigen a las necesidades locales y a las causas estructurales de la pobreza podrían cuestionar directamente a las políticas de ajuste. También engendrarían apoyo público en Estados Unidos (y en el resto del Norte) y así darían más impulso al proceso de cambio.