

El camino equivocado: la estrategia de asistencia del Banco Mundial a México

Carlos Heredia y Mary Purcell

Desde que el Banco Mundial está bajo la presidencia de James Wolfensohn, el documento de Estrategia de Asistencia a Países (CAS) ha adquirido cada vez más importancia. Este documento traza la estrategia de realización de préstamos del Banco a un determinado país. Se actualiza anualmente para los grandes países como México y cada dos o tres años para los países más pequeños.

Según los funcionarios del Banco en Washington, en los próximos años se otorgará todavía más importancia a la CAS en América Latina. En algunos países de África y Asia, el proceso de elaboración de la CAS se ha abierto a las opiniones de algunos miembros de la sociedad civil. Sin embargo, en América Latina el público nunca ha participado en la elaboración de una CAS. Aunque la política informativa del Banco Mundial no exige que la CAS se dé a conocer, ésta ha circulado públicamente en muchos países. No obstante, en México, la CAS sigue siendo un documento secreto.

Entre las organizaciones de la sociedad civil hay diferentes opiniones acerca de la importancia de la CAS para nuestro trabajo. Su contenido es importante para aquellos grupos que pretenden influir en las políticas del Banco en su país, ya que marca las directrices generales y los objetivos de los préstamos del Banco. Sin embargo, a la vez, debe reconocerse que hay una diferencia importante entre lo que debería ser la CAS (una estrategia de desarrollo) y lo que realmente es (un documento de relaciones públicas dirigido a los acreedores).

Para redactar el borrador de la CAS de México, la Secretaría de Finanzas del país agrupó a representantes de las diversas Secretarías (Agricultura, Trabajo y Medioambiente) y a los bancos de desarrollo del Gobierno y mantuvo reuniones durante dos semanas, en las que cada Secretaría presentó su análisis de la situación actual y sus objetivos para el año siguiente. Esta información se incorporó posteriormente a la CAS. No participó ninguna entidad no gubernamental en el proceso, ni siquiera se consideró la idea.

Cuando Equipo Pueblo solicitó una copia de la CAS de 1995 (redactada en mayo de ese mismo año), un oficial de la Mexico City Resident Mission del Banco Mundial (ahora llamado Departamento de México) le restó importancia al documento, diciendo que probablemente no nos sería de mucha utilidad. Una semana después, el mismo oficial nos informó de que el Banco no nos iba a dar una copia del documento. (Supusimos que el Gobierno había tenido algo que ver en esa decisión). Más adelante, unos colegas en Washington nos proporcionaron el documento. Pero nuestra experiencia demuestra que los cambios de política y la retórica mejorada que emite Washington todavía no han llegado a muchas de las Misiones Residentes. También demuestra que el Gobierno juega un papel importante a la hora de decidir qué información pueden compartir las Misiones del Banco. De hecho, el nuevo Director de Operaciones del Departamento del Banco de México nos dijo que estarían dispuestos a iniciar una CAS participativa en cuanto el Gobierno estuviera de acuerdo con ello.

El contenido de la CAS: un análisis y unas prioridades equivocados

Dada la naturaleza del proceso –en el que cada Secretaría del Gobierno destaca sus prioridades– no es sorprendente que en México el contenido de la CAS de 1995 sea enormemente decepcionante. Utiliza los mismos análisis anticuados para explicar la crisis económica y propone los mismos remedios fallidos que nosotros creemos que han demostrado ser incapaces de solucionar los impedimentos estructurales para el desarrollo de México. A lo largo del documento los temas monetarios se acentúan por encima de los temas sociales o económicos. La CAS de México refleja las prioridades equivocadas del Banco en países de todo el mundo –sacrificar los salarios, los empleos y los servicios sociales a fin de pagar la deuda externa y de asegurar excedentes fiscales–. Según el personal del Banco, se suponía que México iba a «graduarse» del Banco Mundial en la segunda mitad de los años noventa. En cambio, se convirtió en el mayor prestatario individual en 1995 y ahora representa el 12% del total de la cartera del Banco.

En este artículo examinaremos algunas de las secciones clave de la CAS de 1995. Teniendo en cuenta que se escribió tan sólo cinco meses después del estallido de la crisis económica, seguía habiendo mucha incertidumbre respecto a la estrategia general del Banco. Por tanto, el Banco promete que la CAS de 1996 (que, según se informa, todavía se estaba preparando en julio de 1996) contendrá más información sobre la estrategia a medio plazo para México. Esperamos que, en el futuro, la sociedad civil mexicana pueda participar activamente en la elaboración de la CAS y no solo hacer el análisis *pos facto* de un documento secreto que es tan importante para la estrategia de desarrollo del país.

Causas de la crisis

La CAS de México ni siquiera contempla la posibilidad de que la estrategia económica que el Banco ha apoyado desde 1982 tenga parte de culpa en la crisis actual. El Banco no acepta, en ningún momento, responsabilidad alguna por haber aconsejado adoptar políticas equivocadas: todo es culpa de errores en la política gubernamental, de la inestabilidad política o de la volatilidad internacional.

No hay un estudio riguroso sobre los resultados de la estrategia económica –en otras palabras, el ajuste estructural– implementada desde 1982. El Banco no trata de explicar por qué, después de 13 años de ajuste estructural, el crecimiento económico medio no se ha mantenido a la par del crecimiento demográfico. Aunque el Banco reconoce (en retrospectiva) que México depende excesivamente del capital especulativo a corto plazo, no responde a la pregunta fundamental de por qué México depende tanto de los flujos de capital extranjero para saldar su déficit en la cuenta corriente. Es decir ¿cuáles son los impedimentos estructurales para el ahorro nacional?

Evaluación del programa económico

El Banco «evalúa» el programa del Gobierno mexicano como si no tuviera nada que ver con su elaboración. Debido al tamaño y a la importancia relativa de México, el Banco se cuida de no dar la impresión de estar dictando las políticas. No obstante, está claro que el Banco ha

desempeñado un papel clave en el programa de ajuste en México y ahora en la gestión de la crisis.

Puntos fuertes

Según el Banco, «el programa se basa, correctamente, en la premisa de que el problema inmediato es, sobre todo, un problema de liquidez a corto plazo y no de insolvencia; por lo tanto, su objetivo principal es restablecer la estabilidad reconstruyendo la confianza internacional». No estamos de acuerdo con este análisis ya que creemos que hay pruebas fidedignas –en el sector financiero y productivo– de que la crisis es de carácter estructural y que sólo las decenas de miles de millones de dólares prestados han permitido que haya una prórroga temporal en una enorme crisis de insolvencia.

El Banco y el Gobierno de México siguen contando con las exportaciones «para lograr una recuperación del crecimiento económico». Destacan que un peso más «competitivo» –devaluado– es el motivo clave del crecimiento repentino de las exportaciones. Sin embargo, no contemplan otros factores que apuntan a la naturaleza temporal del crecimiento de las exportaciones. La gran mayoría de las compañías que han aumentado sus ventas en el extranjero lo han hecho porque el mercado interior está en crisis y no porque hayan aumentado su producción. A medida que el peso se vaya sobrevalorando, y cuando el aumento del gasto público en el período previo a las elecciones federales de 1997 provoque una pequeña recuperación, las exportaciones perderán su fuerza.

Riesgos

El Banco reconoce que «el mayor riesgo para el programa económico concierne al sector bancario, que está bajo presión sistemática a causa de la crisis». El hecho de que a finales de 1995 los dos bancos más importantes de México (Banamex y Bancomer) tuvieran que depender de subvenciones públicas refleja la gravedad de la crisis de solvencia que compartieron la mayoría de los actores involucrados en la economía del país.

La estrategia del Banco para poner fin a la crisis bancaria es proporcionar más de mil millones de dólares para reforzar a los bancos, en lugar de solucionar la incapacidad de siete millones de deudores para saldar sus deudas. Sin embargo, si no mejora la situación económica de las empresas y familias endeudadas, los bancos se enfrentarán a un problema cada vez mayor de créditos no rentables.

El segundo riesgo clave que ha señalado el Banco es «los costes sociales de la crisis que ya está causando desempleo transitorio y generalizado». Junto con la deuda, probablemente éste sea el problema más grave al que se enfrenta México hoy día. Cerca de dos millones de personas (en vez del millón calculado por el Gobierno y el Banco) perdieron su empleo en 1995. Ciertamente, las encuestas demuestran que aunque mejore la situación económica, muchas de las compañías que despidieron a sus trabajadores no tienen intención de volver a contratarles en un futuro. Por tanto, el desempleo parece ser algo más que un problema transitorio.

Los objetivos y las políticas de desarrollo de México

La CAS solamente dedica dos páginas de 22 a este tema, una de las cuales está enfocada exclusivamente al desarrollo del sector privado. Hay un pequeño párrafo dedicado al tema de paliar la pobreza y otro a la sostenibilidad medioambiental. Ambas describen los problemas existentes más que proponer estrategias. Pese a que se utiliza varias veces la frase «reducción de la pobreza», no se hace mención de ningún tipo de estrategia global para alcanzar ese objetivo. El Gobierno no ha cumplido con su compromiso de desarrollar un Plan Nacional para la Erradicación de la Pobreza, asumido en la Cumbre Social de Copenhague en 1995. Conceptos como la equidad social, igualdad de género y generación de ingresos para los pobres están totalmente ausentes de la CAS de México.

Se ha demostrado muchas veces que la siempre presente suposición del Banco, de que un ritmo de crecimiento económico más rápido permite por sí solo una reducción de la pobreza, es equivocada. Los niveles de desigualdad y de pobreza absoluta en México han aumentado a un ritmo constante desde 1982 (con la posible excepción de 1990-91) y la crisis de 1994-96 ha exacerbado la pobreza de forma grave. Según un estudio reciente del Banco Mundial, ahora el 85% de la población mexicana vive en la pobreza. La experiencia previa nos sugiere que el hecho de destinar recursos a zonas en las que se concentran personas pobres e indígenas no basta para que los programas alcancen a los más necesitados.

Diseñando una estrategia de desarrollo eficaz para México

La Estrategia de Asistencia de 1995 del Banco Mundial a México es muy decepcionante. Su contenido y el proceso mediante el que se ha desarrollado reflejan la enorme brecha entre, por una parte, las necesidades y la realidad de millones de mexicanos y, por otra parte, las recomendaciones del Gobierno y de sus consejeros del Banco Mundial. Una estrategia de asistencia para México realmente eficaz daría prioridad a maneras innovadoras de enfocar el desarrollo que incluyeran estrategias de generación de ingresos para los pobres, acceso directo a créditos subvencionados para los pequeños y medianos empresarios y productores (centrándose especialmente en la mujer) y medidas concretas para descentralizar el poder político y económico. También debería marcar objetivos: por ejemplo, la eliminación gradual de la pobreza y la creación de empleo. La CAS de 1995 no trata ninguno de estos temas de manera significativa.

Aunque está claro que la gestión macroeconómica es crucial, ésta no debe reemplazar a las iniciativas de desarrollo real. Una red de seguridad social de mil millones de dólares para «proteger» a los pobres de la crisis económica no constituye una estrategia para erradicar la pobreza. Un programa de desarrollo sostenible debe elaborarse con la participación de organizaciones de la sociedad civil –incluyendo grupos de productores, organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, grupos de académicos, etc–. Equipo Pueblo se ha unido a otras organizaciones para poner en marcha una campaña que pretende garantizar un mayor acceso a la información y el derecho a participar en los proyectos y las políticas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para México. Parte de nuestro trabajo consistirá en presionar tanto al Banco como al Gobierno para que el público participe en la elaboración de la Estrategia de Asistencia a Países del Banco Mundial.

Mary Purcell y Carlos Heredia trabajan con Equipo Pueblo, una ONG mexicana dedicada al análisis y a la presión políticos. Este artículo, basado en su informe de julio de 1996 «The

World Bank Country Assistance Strategy for Mexico: Analysis and an Alternative Agenda» apareció en la publicación *The Other Side of Mexico* de julio – agosto 1996 (no. 47) y ha sido reproducido aquí con permiso previo.

Apareció por primera vez en Development in Practice, vol. 7, núm. 2 en 1997.