



Flemming Larsen,
Director de la Oficina
del FMI en Europa.

El FMI y las organizaciones no gubernamentales

Flemming Larsen

LAS RECIENTES crisis financieras y la creciente brecha entre países ricos y pobres en materia de ingreso han suscitado intensas críticas del sistema económico y financiero mundial. Muchas de estas críticas se han dirigido al FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), instituciones que se perciben como los promotores de las políticas que han llevado a los niveles sin precedente (y aún en rápido aumento) del comercio internacional, los flujos de capital, la difusión tecnológica, el intercambio de información y las influencias interculturales, en una palabra, la mundialización.

Las manifestaciones organizadas en 1999 con ocasión de la reunión de la OMC en Seattle, y las reuniones del FMI y el Banco Mundial en Washington, y en Praga en 2000, pusieron de relieve las inquietudes que despierta la mundialización. Sería un error considerar a los manifestantes simplemente como grupos marginales de los extremos del espectro político. Aunque en algunas protestas participaron grupos extremistas, la nerviosidad que suscita la mundialización es bastante general, en los países desarrollados y en desarrollo por igual.

A fin de responder a los interrogantes sobre su papel en la economía mundial, el FMI trata de establecer contacto con la sociedad civil en general y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en particular. Frente a las demandas de mayor transparencia, está publicando información detallada sobre sus operaciones y políticas en Internet (www.imf.org) e intenta establecer un diálogo abierto y continuo con sus críticos, tanto para conocer los puntos de vista de éstos como para aclarar los beneficios y riesgos de los mercados abiertos.

Al atender las legítimas inquietudes de nuestros críticos y tratar de corregir los malentendidos con respecto a la mundialización,

debemos admitir que no siempre podemos predecir las repercusiones de los cambios en el entorno económico y financiero mundial, en rápida evolución. Pero sí sabemos que las instituciones y las políticas tendrán que adaptarse para hacer frente a los desafíos que plantea la mundialización, especialmente en lo que respecta a los mercados financieros, que se han desarrollado notablemente. Al asignarse los recursos financieros con mayor eficiencia a escala nacional e internacional, se crean grandes posibilidades de aumentar la productividad y elevar los niveles de vida. Al mismo tiempo, sin embargo, surgen nuevos riesgos de crisis financieras devastadoras, como las que azotaron a los mercados emergentes en 1997-98.

Debemos reconocer que los beneficios de la mundialización no se distribuyen equitativamente: unos ganan y otros pierden. No es nada nuevo. La historia está llena de ejemplos de avances tecnológicos y rápidos cambios económicos que benefician al conjunto de la sociedad pero perjudican a ciertos individuos o grupos. Sin embargo, podemos y debemos adoptar medidas para aliviar el dolor que causa este proceso. Y, cuando los cambios económicos tienen una dimensión internacional significativa y creciente, necesitamos no solo políticas nacionales acertadas sino también instituciones económicas y financieras mundiales eficaces, y normas internacionalmente aceptadas.

La mundialización y la pobreza

Muchos de los críticos de la economía mundial y del FMI sostienen en que, si bien los países adelantados son cada vez más prósperos, la extrema pobreza sigue existiendo en numerosos lugares. Muchos creen que, de algún modo, la mundialización es la causa del infortunio de los pobres. En general, se estima que los esfuerzos de los países pobres para integrarse

más plenamente en la economía mundial mediante la liberalización comercial y otras reformas orientadas al mercado (algunos dirían presionados por los países industriales y las instituciones financieras internacionales) han ampliado la brecha en materia de ingreso que existe entre los países desarrollados y en desarrollo, y entre ricos y pobres dentro de los países. Muchos críticos han caracterizado la mundialización como una nivelación hacia abajo en la cual el libre juego de las fuerzas de mercado lleva las remuneraciones y las normas laborales en los países más pobres a niveles aun más bajos a medida que éstos procuran atraer la inversión extranjera. Siguiendo este razonamiento, es tentador concluir que debe restringirse el comercio, conclusión a la que llegan muchos activistas del hemisferio norte que preconizan el proteccionismo. Algunos críticos cuestionan incluso los beneficios que reportan a los pobres las políticas encaminadas a estimular el crecimiento económico.

Sin embargo, la idea de que el comercio y el crecimiento económico agravan la pobreza carece de fundamento. Una y otra vez se ha confirmado que el comercio generalmente beneficia a los pobres, al fomentar una mayor eficiencia de la economía y al impulsar el crecimiento, requisitos clave para elevar los niveles de vida. La liberalización comercial ha reportado enormes beneficios a países tan diversos como Finlandia, Francia, México, Portugal, Singapur, Tailandia y Turquía; los países más pobres deben tener las mismas oportunidades de beneficiarse con la apertura de los mercados.

A la inversa, la adopción de políticas comerciales restrictivas tiende a limitar la productividad y el crecimiento, y a empeorar la situación de los pobres. Basta recordar los desastrosos efectos económicos y sociales del proteccionismo comercial de los años treinta y el fracaso de América Latina con la política comercial autárquica que contribuyó a los problemas económicos de la “década perdida” de los años ochenta. Si bien en un comienzo el proteccionismo puede parecer un éxito, invariablemente crea ineficiencia y termina siendo abandonado.

En lugar de cuestionar los beneficios del libre comercio, quienes tienen una genuina preocupación por los países más pobres deberían alentar a los países adelantados a abrir sus mercados a las exportaciones de los países en desarrollo y a eliminar las subvenciones a las exportaciones agropecuarias. De hecho, estas reformas favorecerían también los intereses de los propios países adelantados, aunque sea necesario encontrar otras formas de afianzar el ingreso de los agricultores de estos países. Si bien muchas ONG convienen en la necesidad de que los países en desarrollo tengan mayor acceso a los mercados de los países industriales, algunas de ellas, junto con muchos activistas que combaten la mundialización, consideran que el comercio es parte del problema y no parte de la solución.

Del mismo modo, algunas ONG cuestionan el efecto positivo de la inversión extranjera directa, sobre todo cuando proviene de empresas multinacionales, acusadas a menudo de explotar a los pobres. No obstante, pese a algunos casos lamentables de comportamiento reprochable, las empresas multinacionales parecen cada vez más dispuestas a respetar los principios internacionales en lo que respecta a la protección del medio ambiente y la eliminación del trabajo infantil. Además, suelen ofrecer remuneraciones más altas que los empleadores

nacionales. Por último, la inversión extranjera directa no solo es una importante fuente de tecnología en materia de gestión; también fomenta el comercio exterior, el crecimiento económico y la creación de empleo.

Si bien es cierto que el libre comercio y la inversión extranjera directa contribuyen a resolver los problemas de los países pobres, sus beneficios no llegan necesariamente a los individuos más necesitados. Por lo tanto, la liberalización interna y externa debe complementarse con reformas que eleven el nivel de vida de los pobres, por ejemplo, medidas encaminadas a mejorar la educación básica, la atención de la salud y la infraestructura; incrementar los incentivos para la actividad empresarial y la creación de empleo, y reducir la corrupción.

La carga de la deuda

El FMI lleva casi dos décadas señalando que la carga de la deuda de muchos países pobres no es viable y que el alivio de la deuda se justifica por razones no solo humanitarias sino también económicas. En efecto, los gobiernos tendrían mayores incentivos para mejorar sus políticas, y las empresas estarían más dispuestas a invertir. Al respecto, el FMI y las ONG están en pleno acuerdo.

Persisten diferencias de opinión, sin embargo, con respecto a las condiciones en que se proporciona el alivio de la deuda. Muchas ONG reclaman una condonación inmediata e incondicional de la deuda por razones humanitarias. Si bien compartimos las inquietudes que motivan esta demanda, creemos que el alivio de la deuda no es un fin en sí sino un medio para lograr los verdaderos objetivos de reducción sostenida de la pobreza y crecimiento económico viable. El alivio de la deuda no permite, por sí solo, alcanzar estos objetivos, ya que los recursos que obtendrían los países pobres podrían derrocharse. Si el alivio de la deuda no se condiciona en forma apropiada, los beneficios para los pobres serían superficiales y transitorios, y las perspectivas de que el país restablezca su solvencia seguirían siendo sombrías. Tanto los acreedores como los deudores se verían beneficiados por un pronto alivio de la deuda, conjugado con firmes medidas para hacer frente a los problemas que contribuyeron a la acumulación de una deuda excesiva.

En el caso de los países pobres muy endeudados (PPME), la iniciativa lanzada por el FMI y el Banco Mundial en 1999 destinada a reducir la deuda es fundamental para que los esfuerzos de la comunidad internacional puedan traducirse en un círculo virtuoso de alivio de la deuda y reducción de la pobreza. Esta iniciativa permitirá a la comunidad internacional ofrecer un alivio de la deuda más elevado, amplio y rápido, y garantizar que los fondos liberados se destinen a programas de lucha contra la pobreza. Un aspecto clave del servicio para el crecimiento y la lucha contra pobreza (SCLP) —que tiene por objeto ofrecer asistencia en condiciones muy favorables a los países de bajo ingreso— y de la asistencia financiera que proporcionan el Banco Mundial y otros acreedores y donantes es que los propios países, en consulta con la sociedad civil, son los que deben elaborar estrategias de reducción de la pobreza. Al 1 de enero de 2001, 34 países de bajo ingreso recibían asistencia financiera en el marco del SCLP, y de éstos 22 habían reunido las condiciones para obtener alivio de la deuda en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME.

La controverse de l'ajustement

Un objectif clé de l'initiative PPTE est d'amener les pays à être davantage maîtres de leurs programmes de réforme en faisant participer la société civile, afin d'assurer l'application des réformes et de parvenir à de solides résultats.

Malheureusement, les ONG critiquent souvent les réformes en profondeur qui s'imposent pour que les pays bénéficiaires profitent véritablement de l'allègement de leur dette et accélèrent leur croissance. Ces reproches ne visent pas principalement les politiques de stabilisation macroéconomique que préconise le FMI, car les ONG les acceptent en général comme la condition nécessaire à une croissance durable. D'ailleurs, il est reconnu aujourd'hui que de lourds déficits budgétaires et des taux d'inflation élevés sont de nature à nuire aux pauvres.

Les critiques portent bien davantage sur ce que l'on appelle les programmes d'ajustement structurel, accusés d'être la cause de bien des problèmes des pauvres dans les pays en développement. On croit souvent, à tort, que ces programmes entraînent des réductions de dépenses sociales qui aggravent la situation des pauvres. On pense aussi que les privatisations qui sont souvent prévues par ces programmes privent les pays pauvres de leurs ressources naturelles et de leur richesse au profit d'entreprises multinationales. On considère aussi que les programmes d'ajustement structurel forcent les pays à dévaluer leur monnaie, ce qui entraîne une augmentation des prix des produits de première nécessité et contribue à appauvrir encore davantage les plus démunis, et que la hausse des taux d'intérêt qui peut résulter des réformes du marché du crédit est source de difficultés pour les petites entreprises. Enfin, ces programmes ont la réputation d'encourager les pays à accroître les exportations de produits de base, ce qui fait baisser le prix de ces produits et aggrave les problèmes environnementaux.

Le FMI est tout à fait conscient des problèmes que peuvent soulever des programmes d'ajustement structurel trop rapides ou détaillés. Les pays auront du mal à se sentir maîtres de programmes quand ils ont des capacités limitées pour les mettre en œuvre et la volonté politique nécessaire risque de leur faire défaut. Ces préoccupations sont prises en compte dans l'initiative en faveur des PPTE, qui cherche à promouvoir la prise en charge des programmes par les pays en faisant appel à la participation des ONG au niveau local pour évaluer le besoin et l'impact des réformes. Il appartient bien sûr aux pays de décider quelle est la meilleure façon de faire participer la société civile.

Nous ne restons pas moins convaincus que les pays les plus pauvres doivent absolument renforcer les incitations économiques en confiant un rôle accru aux forces du marché plutôt que de procéder par des décisions administratives (qui favorisent la recherche de rentes et la corruption) pour améliorer leurs résultats économiques. Dans cette optique, l'application effective de réformes structurelles bien agencées est indispensable. Il va de soi que les réformes doivent être conçues avec le plus grand soin pour réduire au minimum leurs effets préjudiciables sur le plan social ou environnemental, et les pays doivent se doter de dispositifs de protection sociale à l'intention des groupes les plus vulnérables.

En réalité, les détracteurs du FMI se trompent lourdement quand ils prétendent que ses programmes forcent les pays à réduire leurs dépenses sociales. Le FMI ne cesse de souligner l'importance du maintien ou même d'une augmentation des

dépenses de santé et d'éducation tout en conseillant aux pays qui se heurtent à des difficultés budgétaires de réduire les dépenses improductives (telles que les dépenses militaires, les subventions aux riches et les salaires d'une fonction publique pléthorique). Les résultats sont éloquentes : dans 60 pays où des programmes appuyés par le FMI ont été appliqués entre 1985 et 1998, les dépenses par habitant pour la santé et l'éducation ont augmenté de plus de 2 % par an, déduction faite de l'inflation.

Il y a en outre d'amples indications que les pays qui persévèrent dans les programmes d'ajustement structurel améliorent effectivement leurs performances économiques. Dans les pays d'Afrique subsaharienne qui appliquent des programmes appuyés par le FMI, par exemple, la croissance de la production est passée en moyenne d'à peine 1 % en 1992-94 à un chiffre de l'ordre de 4 à 4 1/2 % en 1998-99. Depuis 1987 (et jusqu'à très récemment, avant que des catastrophes naturelles n'aient des conséquences désastreuses au Mozambique), le Mozambique et l'Ouganda — deux pays où les efforts de réforme ont été relativement constants — ont enregistré une progression considérable du revenu réel par habitant, de plus de 30 et 40 %, respectivement. Depuis qu'elle a surmonté ses difficultés de balance des paiements en 1991, l'Inde a enregistré un redressement rapide de la croissance dû en grande partie à ses réformes structurelles. La croissance par habitant dépasse largement 4 % par an en moyenne depuis le milieu des années 90, contre 1,5 % par an pendant les trois décennies qui ont suivi l'indépendance en 1947, durant lesquelles l'économie indienne était étouffée par les réglementations.

On entend souvent dire que les niveaux de pauvreté ont augmenté dans les pays qui ont entrepris des réformes structurelles et qu'il faut y voir la preuve manifeste de l'échec de ces réformes. Nous voyons là plutôt le signal que la croissance doit être encore plus rapide et que les programmes conçus pour accélérer l'expansion doivent veiller tout spécialement à orienter les fruits de la croissance vers les plus démunis. Ceux qui critiquent les réformes oublient aussi que la pauvreté aurait été encore plus grande sans les réformes structurelles.

Bien d'autres questions sont souvent soulevées dans notre dialogue avec les ONG, notamment la légitimité politique et la responsabilité du FMI. Les ONG font valoir que les pays en développement devraient avoir davantage leur mot à dire dans les politiques et opérations du FMI, tandis que le rôle des ministères des finances qui jouissent, à leur avis, d'une influence excessive devrait être réduit. Il faut que nos pays membres discutent de ces questions. Les ONG demandent aussi souvent au FMI de donner son appui à l'impôt Tobin, de manière à taxer les flux de capitaux spéculatifs. Nous répondons qu'il est impossible de distinguer les flux spéculatifs des autres. Qui plus est, un tel impôt nécessiterait un accord universel, sur lequel on ne peut guère compter, et nous restons sceptiques quant à la mesure dans laquelle un tel impôt empêcherait les assauts spéculatifs. Il vaudrait mieux que les pays s'attachent à renforcer leur capacité à résister aux éventuels revirements du marché, avec leurs effets déstabilisateurs, au moyen de politiques financières saines, de politiques macroéconomiques et de taux de change cohérentes et de systèmes financiers robustes. **F&D**

Une version abrégée de cet article a été publiée dans Le Monde Économie du 19 septembre 2000, sous le titre «La mondialisation, les ONG et le FMI : un nouveau dialogue».

10th International Training Program on Utility Regulation and Strategy

June 11-22, 2001 in Gainesville, Florida, USA

"This course puts the most important regulatory issues in perspective and provides an excellent background for present and future regulators." – Utility Regulator

This premier program has trained nearly 800 utility regulators and managers from 100 countries in best practices for:

- ♦ Market Reform and Regulation of Network Industries
- ♦ Principles and Application of Incentive Regulation
- ♦ Managing the Introduction of Competition in and for the Market
- ♦ Managing the Regulatory Process
- ♦ Financial Analysis for Utility Regulation
- ♦ Non-Price Aspects of Utility Regulation
- ♦ Rate Structure

For more information about the course and how to apply, please visit our web site at: www.purc.org or contact us by fax (+1-352-392-6090) or E-mail (purcnon@dele.cba.ufl.edu)

■ REUNIONES ANUALES ■ 2001 ■



SEMINARIOS

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL ■ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

*Viernes 28 de septiembre al
lunes 1 de octubre de 2001*

*Hotel Marriott Wardman Park
Washington*

Para mayor información, diríjase a:
Reuniones Anuales de 2001 ■ Grupo del Banco Mundial - FMI
Washington, D.C. 20431 EE.UU.

Los beneficios del crecimiento económico

Con asistencia de ejecutivos de empresas, ministros y gobernadores de banco central, representantes de la sociedad civil y de los medios de comunicación y funcionarios del Banco Mundial y del FMI, estas reuniones serán una oportunidad única para poner en contacto a los principales actores y los que adoptan decisiones en la comunidad internacional.

Temas fundamentales para 2001

El control de las crisis financieras, la reforma de los sistemas de pensiones en América Latina, la titulización en los mercados emergentes, las repercusiones económicas del calentamiento planetario y la preparación de los países para el mundo virtual son algunos de los temas "candentes" que se examinarán en no menos de 35 seminarios.

Teléfono: [1](202) 473-3394

Fax: [1](202) 623-4100

Correo electrónico: seminars@worldbank.org

Sitio: www.worldbank.org/pos