

## Los PRSP: Nueva fase de los Programas de Ajuste Estructural en África subsahariana

*Roger Benítez*

“Los pirómanos, que son las Instituciones de Bretton Woods, prenden nuevos incendios sociales y esperan luego que las comunidades locales jueguen el papel de bomberos”

Eric Toussaint.<sup>1</sup>

El lanzamiento por parte del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés), marcó un viraje no solo en el discurso de dichas instituciones financieras, sino en el enfoque multidimensional de la relación de las potencias capitalistas desarrolladas con los países subdesarrollados.

Debido a la insostenible crisis de legitimidad que atravesaban las instituciones de Bretton Woods y el consiguiente rediseño de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados II (HIPC II, por sus siglas en inglés), los PRSP se convirtieron en la condicionalidad fundamental dentro de la Iniciativa.

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE), que desde la década de los años 80 pasaron a formar parte de las agendas de los gobiernos africanos, rigurosamente monitoreados por el BM y el FMI, demostraron su inconsistencia para resolver los problemas económicos, heredados de la crisis de la deuda externa. El impacto social de los programas profundizó males como la pobreza, la malnutrición, el analfabetismo y otros, que afianzaron la deformación estructural histórica de los propios países de África subsahariana. La influencia directa, por otra parte, de las políticas neocoloniales de las antiguas metrópolis hacia sus ex colonias (luego de la independencia política) acentuó tal deformación en materia de comercio y desarrollo productivo.

Las políticas neoliberales demostraron la incapacidad de revertir la situación socioeconómica en la región, tanto por la plataforma teórica de los ajustes, como por la ausencia de mecanismos necesarios para afrontar una contracción económica que imponía el paquete de medidas de “estabilización” y posteriormente de “cambio estructural” (según la lógica de los PAEs). Lo anterior dio lugar a la crisis de las instituciones que promulgaban las políticas “puramente ortodoxas”. Por tanto, la búsqueda de un discurso aparentemente más humano, donde el peso fundamental recaería sobre las comunidades y las ONGs, se convertiría en una prioridad para someter a los países subdesarrollados a los intereses imperialistas. Es por ello que los objetivos de los PRSP, según el FMI, giran en torno a:

- Promover estrategias “nacionales” basadas en la amplia participación de la sociedad civil.

---

<sup>1</sup> Toussaint, Eric: “La bolsa o la vida: Las finanzas contra los pueblos”. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2003. pp. 171-172

- Beneficiar directamente a los pobres de los resultados alcanzados.
- Reconocer y comprender la naturaleza multidimensional de la pobreza.
- Involucrar tanto a los factores locales (gobiernos y empresarios nacionales) como a los externos (donantes) en los proyectos de política.
- La reducción de la pobreza a largo plazo.<sup>2</sup>

Lo novedoso de estas declaraciones es precisamente el reconocimiento de la pobreza como un fenómeno multidimensional y no como el resultado de las capacidades individuales, precepto que rige en una economía de mercado donde el papel económico del Estado queda minimizado. La relativa exclusión del sector público, que daba señales de un profundo debilitamiento, en las relaciones entre los donantes y los proyectos locales, crea un sesgo que limita la capacidad de definir una estrategia nacional coherente, y ubica al aparato estatal en una posición marginada en el proceso de negociación, a pesar de seguir siendo la principal contraparte de la política de las Instituciones de Bretton Woods.

En cuanto al grado de homogenización, se distinguen claramente puntos de divergencia respecto a los PAE. En los años 90, el ajuste se caracterizó por su imposición abrupta. Su medida estandarizada para todos los países africanos no tuvo en cuenta características específicas. Por su parte, los PRSP en gran medida difieren de esta concepción. En este caso, el punto de partida son los gobiernos que elaboran los “Planes Nacionales”. Por ello, un análisis exhaustivo de los PRSP requiere tener en cuenta no solo las bases en las cuales se lanza, sino la forma que adopta en cada país elegible a la iniciativa HIPC.

La crítica situación de la deuda externa en los países africanos ha resultado el mecanismo más usual para la imposición de las políticas de las Instituciones de Bretton Woods, los magros resultados en las renegociaciones de la deuda externa vía Club de París y de Londres han resultado en un aumento de la vulnerabilidad financiera de las economías de la región, no teniendo otra alternativa que la adopción de los mecanismos de “alivio” que ofertan el BM y el FMI.

Sin embargo, el impacto de la Iniciativa HIPC ha sido discreto. Para el año 2006 40 países integraban la estrategia, de ellos 19 habían alcanzado el punto de terminación (15 de ellos africanos), 10 lograron llegar al punto de decisión y 11 se encontraban en la fase pre-decisión.<sup>3</sup>

Para alcanzar el punto de decisión, el país solicitante debe cumplir con ciertos parámetros en relación al peso de la deuda en el ingreso nacional, fundamentalmente los obtenidos por concepto de exportación de bienes y servicios. El mecanismo de cálculo de los indicadores “termómetros” de la deuda ha presentado problemas estadísticos y de recopilación de datos, por tanto ha resultado el centro de manipulaciones políticas donde los intereses de la clase compradora con los donantes internacionales en ocasiones conducen

---

<sup>2</sup> International Monetary Fund: “Factsheet Poverty Reduction Strategy Papers”, 03-03-2006, [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>3</sup> United Nations Economic Commission for Africa: “Economic Report on Africa 2007, Accelerating Africa’s Development through Diversification”, 15-06-07, [www.uneca.org](http://www.uneca.org).

a turbias negociaciones. En el caso de Ghana, la incorporación a la HIPC ha tenido una trascendencia política sin precedentes.<sup>4</sup>

El nivel de autonomía que se evidencia en la redacción del PRSP por parte de los gobiernos nacionales, queda anulado cuando se presentan a las comisiones de evaluación del BM y el FMI, donde se aprueban los proyectos locales en calidad de inversión por parte de los acreedores pertinentes. La externalidad producida por un micro-proyecto no es capaz de tener un impacto nacional al no establecer una estrategia nacional coordinada.

Senegal resulta un caso ilustrativo, cuya histórica relación con las Instituciones de Bretton Woods ha sido referencia para el estudio de los PAE en África subsahariana. Su gobierno redactó el Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza en el año 2001 y fue aprobado por el FMI y el BM en diciembre de 2002.<sup>5</sup>

El documento se basó en el mecanismo de los Planes Prioritarios de Acciones (PPA), en los cuales los proyectos se agruparon en tres categorías: los relacionados con la creación de riqueza; los concernientes al fortalecimiento de las capacidades y servicios sociales (en otras palabras: infraestructura); y los planes con vistas al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables.<sup>6</sup>

Para el año 2004, Senegal había alcanzado el punto de decisión de la Iniciativa HIPC. Para ese año, se apreciaron los siguientes resultados:

- ❖ Se redujo la incidencia de la pobreza de 57,1% en el 2001 al 54% en el 2004.
- ❖ La ampliación de un 37% de los gastos de gobierno destinados a la educación. Los recursos movilizados permitieron la construcción de 1103 nuevas aulas, la apertura de 309 escuelas primarias, la creación de 220 aulas de enseñanza media y general.
- ❖ Por su parte, el sector privado estableció 27 nuevos colegios y 3108 escuelas primarias.
- ❖ La tasa bruta de asistencia para las escuelas primarias se incrementó de un 76,9% en el 2003 a un 79,9% en el 2004.
- ❖ La tasa de culminación de estudios primarios se elevó de un 44 a un 48,3% en el año.
- ❖ La parte del presupuesto destinada a la salud se incrementó de un 7,70% en el 2003 a un 7,82% en el 2004.
- ❖ Se incorporaron al sistema nacional de salud 125 médicos, 63 enfermeras, 57 comadronas, 20 técnicos ortopédicos, 25 asistentes sociales, 10 ingenieros estadísticos, técnicos de alto nivel (dentistas, anestesiólogos, especialistas en sanidad, etc.).

---

<sup>4</sup> Pulido Escandell, Clara: "Ghana: de vitrina del FMI y el Banco Mundial a HIPC". En: *CEAMonitor*, Editado por el Centro de Estudios sobre África y Medio Oriente, Vol. 3 No. 7, agosto de 2006.

<sup>5</sup> International Monetary Fund: Senegal: "Poverty Reduction Strategy Paper – Second Annual Progress Report, 15-02-2006", [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>6</sup> Ibid.

- ❖ La vacunación para niños de 0 a 11 meses se amplió de un 70 a un 75%.
- ❖ La tasa de atención médica primaria se incrementó en un 8,7%.
- ❖ La incidencia del VIH/SIDA en la población declinó ligeramente de un 1,5% en el 2003 a un 1,4% para el 2004.
- ❖ La tasa de acceso al agua potable ascendió en el período 2001-2004 de 78 a 83% en las áreas urbanas y de un 56 a 58% en las zonas rurales.
- ❖ En relación a la infraestructura del país, la porción de las carreteras pavimentadas se incrementó de un 66% en el 2003 a un 72% para el 2004.
- ❖ Se han creado nuevos servicios de agua para las producciones agrícolas.
- ❖ El proceso de electrificación en las zonas rurales creció de un 8% en el año anterior a un 12,5% en el presente año de estudio.<sup>7</sup>

Si bien se observan discretos avances sociales, de los 79 planes recogidos en el documento, solo se habían puesto en marcha 54. De ellos, los vinculados a la creación de riqueza, fue aprobado el 79.31%, de los relativos a la infraestructura, el 85.19%; y de los dirigidos al mejoramiento de las condiciones de vida a los sectores más vulnerables, el 34.78%(4).

Los resultados indican un marcado interés hacia aquellos sectores más productivos o generadores de ganancias o, en su lugar, los que crean una infraestructura atractiva para las inversiones extranjeras directas. Por lo tanto, lejos de constituir un plan dirigido a combatir directamente el fenómeno de la pobreza, los PRSP prevalecen como una política basada en sectores atractivos y no se establecen prioridades que favorezcan los sectores sociales.

El impacto de los PRSP en la conciencia pública de los países de África subsahariana todavía es muy limitado. Según las Instituciones de Bretton Woods, la iniciativa requiere un compromiso político, donde las estructuras administrativas y de gobierno sean transformadas, fundamentalmente las concernientes al manejo del presupuesto y la planificación más descentralizadas. El ligero incremento en los indicadores de salud y educación más bien es la sumatoria de los efectos positivos en las comunidades de un marcado interés económico y no como resultado de una estrategia nacional. La segmentación de los planes recogidos en el documento se distribuye sectorialmente, reforzando el carácter de la microlocalización de los recursos.

La mejoría relativa en los indicadores antes expuestos no se debe solamente a la aplicación de los PRSP. Resulta engorroso escindir la porción perteneciente a los proyectos locales y el esfuerzo nacional. Muchos países africanos llevan a cabo programas sociales con impactos positivos en la esfera socioeconómica de los mismos. Sin embargo, la prensa occidental solo destaca el papel de las Instituciones de Bretton Woods y los acreedores internacionales.

---

<sup>7</sup> International Monetary Fund: Senegal: "Poverty Reduction Strategy Paper—Second Annual Progress Report", Febrero de 2006, [www.imf.org](http://www.imf.org).

La crítica ortodoxa neoliberal afirma que la aplicación de los PRSP constituye el elemento corrector de los PAE, al ser tomadas en cuenta las “distorsiones sociales”. Sin embargo, no son más que la búsqueda de la aceptación social del neoliberalismo. La relación directa que se establece entre las organizaciones locales, fundamentalmente las ONGs y los donantes externos, constituyen el nuevo mecanismo de las Instituciones de Bretton Woods para acentuar la desarticulación de los Estados africanos y convertir a la sociedad civil en defensora del discurso neoliberal.

El BM y el FMI no soslayan el concepto de eficiencia económica según los patrones internacionales. Por tanto, la aplicación de los PRSP no niega la necesidad del ajuste neoliberal; de ahí que, si bien los procesos de privatización, desregulación y orientación exportadora continúan, el discurso de erradicación de la pobreza y alivio de la deuda externa está dirigido a persuadir a las masas.

Una vez más se demuestra cómo las instituciones financieras internacionales crean el marco propicio para garantizar la reproducción del capitalismo mundial, minando los esfuerzos de los países en desarrollo para salir de la crítica situación de marginación en que se encuentran. Las políticas neoliberales de hoy no son las mismas que décadas atrás. Los PRSP no son más que una fase superior de los PAE, cuyo discurso evoluciona ante las nuevas tendencias y fenómenos que afrontan los países subdesarrollados, en especial los de África subsahariana.