

Las instituciones multilaterales en el presupuesto nacional y su impacto en las mujeres

Laura Frade¹

El Art. 20 constitucional establece la responsabilidad del Estado para conducir la actividad económica nacional, sin embargo al formar parte del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y otras entidades internacionales el diseño del presupuesto nacional se ve afectado. El FMI define su función como supervisar el Sistema Monetario Internacional, con lo cual establece una línea de autoridad sobre los países miembros del Fondo. Asimismo, los países miembro reconocen los beneficios de llevar a cabo consultas con los demás países en este foro a fin de mantener un sistema estable de compra y venta de sus respectivas monedas, para poder efectuar los pagos en moneda extranjera a otros países sin dificultades.

El FMI concede préstamos a los países miembros que tienen dificultades para cumplir con sus obligaciones financieras externas, pero sólo a condición de que emprendan las reformas económicas que permitan eliminar dichas dificultades. Así, el Fondo tiene una influencia muy fuerte en el diseño del presupuesto nacional porque para corregir aquellas anomalías que no permiten cumplir los compromisos adquiridos en la Balanza de Pagos o en la Balanza Comercial, los gobiernos tienen que llevar a cabo diversas modificaciones en sus presupuestos nacionales. El Fondo señala que su autoridad se limita a exigir a los países miembros que proporcionen información sobre sus políticas monetarias y fiscales, y eviten la imposición de restricciones a las transacciones cambiarias y pagos externos.

Al ingresar al FMI cada país aporta una suma de dinero que se denomina cuota, un tipo de aporte de afiliación. Esas cuotas sirven para dar préstamos a los países que tienen problemas financieros, pero además sirven de base para la toma de decisiones. Esto implica que si bien la Asamblea de Gobernadores está formada por los ministros de Finanzas o representantes del Banco Central de los países, la realidad es que el Director Ejecutivo en el que se toman las decisiones está formado por 24 directores ejecutivos, que representan a la totalidad de los 183 países que integran el FMI. Es decir, el FMI es una institución formada por gobiernos representados en el caso de México por el Banco Central y la Secretaría de Hacienda, sin embargo la Asamblea de Gobernadores que se reúne anualmente, no es la que toma las decisiones sino el Director Ejecutivo, formado por 24 personas que representan a los 183 países. De estos 24 solamente 5: Estados Unidos Alemania, Francia, Canadá e Inglaterra votan directamente porque tienen una inversión fuerte en el FMI, el resto de los países vota en bloque, México y todos los países de Centroamérica a excepción de Panamá, España y Venezuela tienen el 4.7% de los votos. Mientras que EU tiene el 16.79%, Francia, Inglaterra y Alemania el 4.73% y Japón el 8% de los votos. Lo que hace que la toma de

¹ Coordinadora General de la Coordinación Nacional de Organizaciones Civiles de Mujeres por un Milenio Feminista y de la campaña Las multilaterales en la mira de las mujeres. Ponencia presentada en el Foro por la Equidad y Transparencia en los presupuestos públicos, realizada el 14 de noviembre de 2001 en la Cámara de Diputados-

decisiones en el FMI no sea como la de Naciones Unidas, un voto, un país, sino un dólar, un voto.

Cuando México ingresa al FMI, se obliga a orientar sus políticas económicas y financieras hacia el objetivo de estimular un crecimiento ordenado con razonable equidad de precios, acrecentar la estabilidad económica fomentando condiciones fundamentales y ordenadas y un sistema monetario que no tienda a producir perturbaciones erráticas, a evitar manipulaciones de tipos de cambio y a seguir políticas cambiarias compatibles con sus obligaciones.

En suma, esto quiere decir que los países se obligan a llevar a cabo las medidas conocidas como de estabilización macroeconómica que en general consisten en el conjunto de políticas que apuntan a alcanzar un nivel durable de déficit fiscal, de déficit de balanza de pagos, de cuentas corrientes y el nivel de la inflación; lo que incluye el aumento de los impuestos, la disminución del gasto público mediante la reducción de los gastos estatales y el número de asalariados, la eliminación de los subsidios, la restricción del aumento de los salarios, el aumento de las tasas de interés, la devaluación de las monedas, la renegociación de la deuda externa con la meta de corregir el déficit en la balanza de pagos.

Todas estas medidas tienen que ver con el diseño del presupuesto nacional.

Lo cual implica que el FMI impone una serie de condiciones a los países miembro para que reciban recursos en los momentos de crisis. En el caso mexicano en 1995 el número de condicionamientos aumentaron sustancialmente y luego han sido un poco reducidos. La realidad es que a mayores crisis, mayores condicionamientos sobre los países miembro.

El diseño del presupuesto del gobierno central ha cumplido con el esquema de financiamiento que el FMI ha condicionado sobre el país, o sea una disminución en la compra de bienes y servicios, lo que significativamente afecta a las mujeres, porque las mujeres estamos mayormente concentradas en el mercado laboral en los servicios y el comercio.

Los condicionamientos del FMI son un proceso de negociación. El principal mecanismo de operación del FMI es la visita del artículo cuarto, el FMI dice “La supervisión multilateral consiste en deliberaciones sobre la evolución del Sistema Monetario Internacional que realiza el Director y el Ejecutivo, tomando como base principalmente los informes sobre las perspectivas de la economía mundial, preparados por el personal, y mediante los debates periódicos sobre la evaluación, las perspectivas y las principales cuestiones de la política de los mercados internacionales de capital”.

La supervisión bilateral del Fondo con cada uno de los gobiernos, se realiza a través de las consultas con cada país miembro que se celebran anualmente con la mayoría de los países miembros, conforme a lo estipulado en el artículo cuarto del convenio constitutivo del FMI, eso se llama las consultas del FMI.

El artículo cuarto, fue recientemente expuesto en internet por Vicente Fox, la visita se hizo en octubre de este año y todo el artículo está ahí, aunque tiene un renglón que hay cosas

que no están, que se borraron porque es información sensible al mercado, pero reconozco que es un avance. Varias redes mexicanas pedimos al entonces candidato Fox que abriera todos estos mecanismos a la difusión pública y este lo abrió aunque está en inglés.

Ahora, dar un paso más es que el FMI venga al Congreso. En algunos países el FMI visita el Congreso Nacional y expone el resultado de la visita al artículo cuarto, la visita es en octubre y el presupuesto se aprueba en diciembre. El artículo cuarto señala la necesidad de que se lleve a cabo la reforma fiscal.

En el caso del Banco Mundial (BM), esta multilateral está formada por cinco instituciones actualmente, nace como una organización complementaria al FMI, ambas forman parte del cuerpo de Naciones Unidas, aunque nacieron antes, son parte del sistema de Naciones Unidas y ambos presentan un informe anual aunque tienen mucha mayor libertad que el resto de los cuerpos de la ONU ya que reciben los recursos directamente de los gobiernos y reciben recursos tanto por inversión como por deuda.

El objetivo inicial del BM era reconstruir la Europa de la posguerra, y más tarde impulsar el crecimiento económico en los países miembros del FMI. La idea es que aquellas anomalías que el FMI detecta en un país como la imposibilidad de pagar sus compromisos adquiridos en la balanza corriente o en la balanza de pagos, el BM ayude a corregirlas. Sin embargo, en los últimos años el banco ha cambiado su mandato y ahora se plantea la reducción de la pobreza bajo el lema “Por un mundo libre de pobreza”

El BM también está formada por los ministros de hacienda o de finanzas de cada país. Tiene un Director Ejecutivo que reduce la toma de decisiones de 183 países a 24, igual que en el FMI. Así, la toma de decisiones sigue siendo profundamente inequitativa.

De esta manera el objetivo fundamental de los llamados hermanos gemelos de Bretton Woods, es la prestación de recursos y asistencia técnica para llevar a cabo programas de reformas de las políticas, las instituciones y la estructura de la promoción que brinda el Estado, destinadas a mejorar la asignación de los recursos, la eficacia económica y el potencial de crecimiento económica. En suma, la capacidad del Estado, del ingreso y la productividad, o sea, tanto ingresa como recaudación, tanto tienes derecho a gastar, así, para adecuar la capacidad tiene que haber una reducción del Estado la cual se hace por dos vías en los últimos 20 años.

Una, a través de la privatización de las empresas públicas, inicialmente ponen las empresas en concesión, lo que implica que todos los trabajadores sean despedidos e indemnizados y luego se privatizan y generalmente los estudios reconocen aproximadamente el 30% de los trabajadores es reintegrada a su empleo.

La realidad es que esto se ha traducido en darle un nuevo rol al Estado en la Economía, pasando de un Estado prestador de servicios y productor, a un Estado con una participación mínima en la economía, la realidad es que en el mercado moderno, el Estado deja a la economía en manos del mercado y el mercado se vuelve el ente regulador.

Los mecanismos de operación del Banco Mundial son un ciclo que inicia con el diseño de políticas sectoriales de reforma en salud, educación, etc. Para todos los sectores que conforman el desarrollo del mundo, no solamente de un país.

Estas políticas después se plasman en un documento llamado **Country Assistance Strategys**, CAS, documento maestro que el BM diseña para cada uno de los países en donde invierte. En el caso mexicano el último fue diseñado en 1999 y es un documento que hasta 1995 había sido confidencial. A partir de 1995 el BM lo abre a la difusión pública si y sólo si, los gobiernos han estado de acuerdo.

También le pedimos a Fox que el CAS fuera abierto en México, aún no ha respondido. Es un documento muy importante no solamente porque diseña un programa de préstamos para el país, sino porque diseña una serie de medidas de reforma que tienen que ver justamente con el rol del Estado en la economía, y sobre todo el rol del presupuesto nacional. Y finalmente, también diseña una serie de operaciones no prestatarias, cuyo objetivo es hacer investigaciones sobre un determinado tema en el país, que a la larga se convierte en líneas de inversión para el Banco.

Además, el BM hace un análisis de todos los sectores que conforman la economía, en el memorándum económico del país, y un evalúo de la pobreza y del sector privado y observa el Plan de Accion Ambiental Nacional.

Todos estos documentos sirven de insumos, junto con los informes que el FMI realiza sobre el país, las visitas al artículo 4º. Y además el diálogo con el país, es decir, el BM establece un diálogo con el país sobre las necesidades que tiene y esto da como resultado el Country Assistance Strategys, que además influye en el *Contry Paper* del BID, documento maestro de esta multilateral que diseña las inversiones del BID en el país.

El CAS de 93 apoya al Nafta como línea de desarrollo, apoya la modificación el marco legal para la instalación del TLC de América del Norte, de proyectos de mejoramiento al medio ambiente para responder a las críticas del Senado de EUA frente al Nafta. Además, condicionan a la apertura política a Salinas para acallar el descontento popular que impulsan las reformas y se inicia el proceso de descentralización.

El CAS de 95 establece un préstamo de asistencia técnica, de sólo 30 mdd, pero lo importante es que el préstamo se dedica a la privatización de toda la infraestructura: telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, Comisión Federal de Electricidad, petroquímica y transporte, todo se ha realizado a excepción e la petroquímica y la CFE. Se establece el aumento del IVA del 10 al 15%, resultado de una operación no prestataria que no nos costó. Reducción de los subsidios a la tortilla y a los elementos básicos, todo el proceso de reforma de pensiones del IMSS, la focalización de la política social de salud y educación, hay un bosquejo de diseño en Progresas.

En el CAS de 97 se establece la privatización del agua, la CFE, petroquímica, Fovi, Infonavit, Fovisste, la restructuración del sistema financiero, reformas al sistema de pensiones del ISSSTE, la modernización del mercado laboral mediante su regulación.

En el CAS de 98 la descentralización de la administración pública a los estados y municipios, la modernización del sector ambiental, reformas al sector salud y educación y continuidad de las reformas del sector financiero y energético.

En el 99 continúa la reforma al Fondo de Operación para la vivienda, las Afores para el ISSSTE y la asistencia técnica para toda la reforma fiscal.

Muchas de las cosas planteadas en los CAS no se han llevado a cabo, por lo que podemos observar la capacidad de los gobiernos para negociar con el Banco Mundial ciertos aspectos de las políticas, porque el BM observa qué es lo mejor para el país y ciertas cosas que el mismo Gobierno no acepta. Zedillo, no realizó varias cosas establecidas en el CAS de 95 como el establecimiento del aumento del IVA en alimentos y medicinas.

Lo anterior implica que las multilaterales han tenido una influencia definitiva, no sólo en el diseño del presupuesto nacional, sino en la política presupuestal en su conjunto. Cuando el Estado se reduce y se reducen los gastos hablamos de que hay una influencia determinante de las multilaterales en la política del presupuesto nacional en su conjunto.

Sin embargo, y a pesar de que se trata de procesos inequitativos, es falsa la idea de la imposición de las multilaterales. Hay un proceso de negociación que establecen los países a través del Ministro de Hacienda y del Banco Central con estas instituciones. Este proceso de negociación se da con todos los países miembros. Esto es importante destacarlo en este momento en donde la globalización económica rompe fronteras, las cadenas de producción nacional ya no existen, y por lo tanto, la toma de decisiones de los países ya no son netamente soberanas, tienen que tomar en cuenta el resto de los países miembros de estas instituciones, de seta manera, la piedra angular de este proceso se llama internacionalización del Estado en la economía.

Para que la soberanía regrese a manos de la gente, la toma de decisiones tiene que darse en un proceso participativo, democrático, a donde los congresos nacionales tienen que participar, y todos estas mecanismos como el artículo 4º., el CAS, el Country Paper deberían pasar por los Congresos nacionales.

Respecto a los impactos de género, la realidad es que este modelo de desarrollo en el presupuesto ha implicado el aumento de mujeres que ganan menos del salario mínimo.

Mujeres que ganan menos del salario mínimo		Hombres
1991	21.3%	17.8%
1999	25.9%	16%

Mujeres asalariadas		Hombres asalariados
1979	70%	60.5
1999	61.3%	60.6%

Es necesario recordar que la concentración de las mujeres era mayor en el sector público que en el sector privado y la reducción masiva de los puestos de trabajo asalariados, el sector público, ha impactado principalmente a las mujeres porque éstas eran sus mayores fuentes de ingreso.

El poder adquisitivo de los hogares se ha reducido, mientras que la recaudación por concepto de IVA ha aumentado en un 87% del 94 al 96 y pretenden aumentarla más, siendo que el ISR solamente aumentó en un 33%.

Las mujeres se han ido concentrando todavía más en los servicios y en los comercios como resultado de estos procesos, pero además han tendido a ser desplazadas por los hombres. Para 1979 las mujeres ocupaban casi el 50% de los servicios y para 1999 el 45%.

Finalmente, el diseño del presupuesto responde a un modelo de desarrollo promovido básicamente desde las multilaterales, particularmente el FMI y el BM, en un proceso de negociación con el Poder Ejecutivo que hasta ahora ha sido confidencial y aunque se haya abierto el artículo cuarto, la realidad es que todavía no hay un proceso participativo. La democracia implica participación y no habrá democracia hasta que no haya un proceso participativo en todos los procesos de negociación que afectan a este país.

El impacto del presupuesto no se puede observar solamente en términos de cuánto se gastó y dónde se gasta, sino en la política presupuestal en su conjunto que establece un modelo de desarrollo que es muy diferente.

La integración de la perspectiva de género al presupuesto implica un análisis tanto de la política presupuestal como de sus impactos en la población a corto, mediano y largo plazo. Si bien se han establecido programas para mujeres como Progresá, la realidad es que no han promovido el empoderamiento sino más bien su dependencia. Si antes las mujeres tenían ingreso a los trabajos asalariados hoy se encuentran en su mayoría en el sector informal, disminuyendo así su acceso a los servicios públicos, las pensiones y a mejores condiciones de trabajo.

Para que las mujeres se vean realmente beneficiadas del presupuesto nacional, la integración de la perspectiva de género debe darse desde los procesos de negociación macroeconómicos, no solamente en los procesos micro. Las multilaterales como el FMI, el BM y el BID deben parar de un modelo de desarrollo ciego, que no considera todos los hechos económicos, como la reproducción social, que no es neutro porque tiene impactos negativos en las mujeres y que es parcial porque sólo promueve el bienestar de pequeños sectores de la población, a un modelo sustentable, equitativo, inclusivo y esencialmente posibilitador.

La coyuntura internacional es interesante porque hay un gran cuestionamiento de las estructuras del FMI y el BM por los propios gobiernos, se está cuestionando que la toma de decisiones no contemplen la carga de población que los países del tercer mundo tienen.

Por ello, durante el mes de marzo se llevará a cabo en Monterrey la Conferencia de Financiación para el Desarrollo, cuyo tema más importante son los asuntos sistemáticos, los

vinculados con la relación entre los sistemas de Naciones Unidas, el FMI, el BM, la Organización Mundial de Comercio, y sobre todo, la participación de los países en la toma de decisiones.