

CRECIMIENTO
MEDIANTE DEUDA,
DESASTRE Y REORIENTACION
DESPUES DE 1973

EXAMINAR EL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO presenta problemas complejos y específicos, porque tanto en el ámbito nacional como en el internacional se han producido cambios radicales que todavía están demasiado próximos para que sus consecuencias puedan ser justamente evaluadas. Por ejemplo, los analistas contemporáneos hacen referencia a un cambio histórico de paradigma a finales de los años ochenta y señalan que se ha llegado a una etapa de “reforma estructural”. Pero no es seguro que los historiadores de mitad del siglo XXI vayan a considerar apropiado calificar los cambios acontecidos con palabras tan altisonantes. El análisis se complica también porque evoluciones diferentes tuvieron lugar en forma paralela, solapándose en distinto grado y en distintos momentos en los diversos países. En primer lugar, el relato de lo ocurrido en el último cuarto de siglo tiene que considerar el curso seguido por la creciente integración financiera, la acumulación del endeudamiento y la propia crisis de la deuda. En segundo lugar, es preciso explicar la manera en que el sistema financiero internacional reaccionó ante la crisis, un relato de por sí complejo. En tercer lugar, hace falta examinar las enormes

consecuencias internas del esfuerzo realizado por América Latina para cumplir con el pago de su deuda en los años ochenta. Y en cuarto lugar, es menester seguir el rastro de cómo las medidas, que a menudo se adoptaron por razones de conveniencia a corto plazo, terminaron por convertirse en un nuevo enfoque de política a largo plazo. Este último tema es el más difícil, pues la experiencia de cada país es muy diferente. Si bien el “cambio de paradigma” es perceptible a un cierto nivel general a partir de mediados de los años ochenta, resulta complicado delinear —y aun más difícil evaluar— cómo y en qué medida ese cambio influyó en la política económica nacional. Como se verá más adelante, la entrada de recursos financieros en los años ochenta, sólo en parte relacionados con las medidas de reforma, generó ciertas condiciones que hacen que la sustentabilidad del proceso permanezca en entredicho.

La primera sección de este capítulo bosqueja los cambios del contexto internacional que influyeron estos procesos. La segunda describe el proceso de endeudamiento que llevó a la crisis de la deuda así como la propia crisis. La tercera analiza toda la década de los ochenta considerando tanto la evolución de la actitud de los acreedores a lo largo del tiempo como las pesadas consecuencias iniciales del endeudamiento para América Latina. La cuarta sección estudia, en términos generales, la aparición del conjunto de reformas neoliberales. A continuación, el capítulo describe cómo dos importantes áreas de política económica fueron reconceptualizadas y reformuladas de acuerdo con el nuevo modelo. El funcionamiento efectivo de las nuevas políticas y la evaluación preliminar de sus resultados son tan específicos en su aplicación, y se ven tan afectados por las condiciones nacionales, que se hace necesario recurrir a una exposición país por país. Este último relato se reserva para el próximo capítulo.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Al igual que hasta 1930, el último cuarto de siglo se destaca por la creciente integración de los mercados mundiales y el movimiento de los factores de producción. A partir de los años setenta, una revolución tecnológica en comunicaciones y un crecimiento paralelo de las industrias intensivas en el uso del conocimiento sustentaron la liberalización y expansión del comercio mundial y la transformación radical de los mercados de capital.

Este proceso fue acompañado por un cambio ideológico en favor del libre mercado, que cobró ímpetu con los gobiernos del presidente Ronald Reagan y de la primer ministro Margaret Thatcher, y se vio reforzado por la caída de los regímenes comunis-

tas y el decaimiento general de los partidos de izquierdas. El gran logro de la Europa de posguerra —el Estado del bienestar— fue objeto de crecientes ataques. En los años ochenta, este cambio ideológico y la falta de alternativas influyó significativamente en diversos campos, como por ejemplo en la formación de futuros formuladores de política económica y en la ascendencia de la Escuela de Chicago, en concreto de los llamados “Chicago boys” de Chile.

De 1973 a 1994, el volumen de las exportaciones mundiales creció en un 4,5% anual, no más rápido que en la década previa pero registrándose incrementos en el comercio intraempresarial y en la exportación de productos manufacturados desde economías con salarios bajos a economías con salarios altos. Más significativos aun fueron los flujos internacionales de capital. La banca comercial de Estados Unidos sufrió importantes cambios estructurales en el período de posguerra que llevaron a que, a finales de los años sesenta, la competencia internacional se volviera más fuerte y a que los bancos estadounidenses se colocaran a la cabeza de un auge de la banca internacional¹. La subida del precio del petróleo decidida por la OPEP en 1973 y la necesidad de los bancos internacionales de reciclar el excedente de fondos de los países petroleros precipitaron una expansión masiva en el movimiento internacional de recursos financieros. El promedio de las operaciones diarias en el mercado mundial de divisas pasó de US\$15.000 millones en 1973 a más de US\$1,3 billones en 1995. En 1980, las compras y ventas transfronterizas de activos financieros no alcanzaban el 10% del PIB de Estados Unidos, pero para 1993 llegaban al 135%². Las inversiones en acciones y de cartera se dispararon, sostenidas por innovaciones financieras que tenían por objeto reducir el riesgo de los inversores.

El aspecto positivo de la expansión mundial fue que produjo mejoras en la eficiencia y en la competitividad. El aspecto negativo fue un enorme aumento de la inestabilidad, pues los movimientos de capital se volvieron cada vez más independientes de la inversión real y propensos a las violentas fluctuaciones que se experimentarían más adelante en los años noventa. El crecimiento de la economía mundial que serviría para mostrar las bondades del nuevo orden internacional todavía permanece sin realizarse. La economía mundial ha crecido en los últimos diez años alrededor de un 3% anual, es decir, dos puntos menos que lo logrado en 1950-73³. Esto no es suficiente para resolver

¹ Devlin, 1989.

² UNCTAD, 1997: 70-71.

³ *Ibid.*: 70.

los problemas de empleo en el norte y menos aun para paliar el problema de la pobreza en los países del sur.

Puede que para América Latina la consecuencia principal de estas tendencias haya sido el elevado grado de separación entre las finanzas, por un lado, y el comercio y la inversión, por el otro. La salida de los mercados financieros ahora resulta sencilla, y este tipo de flexibilidad es altamente valorado y se refleja en un aumento de las utilidades a escala mundial sin el correspondiente aumento en la inversión⁴. Para los países de América Latina, la nueva situación se manifiesta en un aumento de las tasas de interés, necesario para retener capital financiero, pero que disuade la inversión productiva. Incluso la inversión extranjera directa puede entrañar inestabilidad; como señala un análisis del Banco Mundial, “un inversionista directo puede obtener un préstamo para exportar capital y de esta manera se generan rápidas salidas de capital”⁵. Una evolución de estas características representa una severa limitación en el margen de maniobra para la política nacional.

Las transformaciones tecnológicas también han tenido consecuencias poderosas en la producción y el comercio. Las industrias dinámicas de hoy día se encuentran en el sector de servicios y en actividades que hacen uso intensivo de la información. Los recursos pueden trasladarse internacionalmente con gran facilidad. El capital humano, en primer lugar, y la prestación eficiente de servicios son los aspectos que determinan las ventajas comparativas de un país, y también los que atraen la inversión extranjera. La escala ya no importa tanto como en el pasado. Las industrias de pequeño y mediano tamaño pueden ser competitivas en las nuevas actividades, pues se benefician de la especialización flexible ligada a los sistemas de producción basados en la electrónica⁶. Las economías de escala pueden sustituirse por redes de empresas pequeñas que colaboran y compiten al mismo tiempo; junto con la habilidad para manipular las nuevas tecnologías, el “capital social” en forma de confianza y buenas relaciones sociales favorece la competitividad⁷.

⁴ *Ibíd.*: 96.

⁵ Claessens, Dooley y Warner, 1993: 22.

⁶ Piore y Sabel, 1984; Brundenius y Göransson, 1993.

⁷ Utilizaremos la expresión “capital social”, incorporada a la literatura por Putnam y derivada de la experiencia italiana. Putnam la utiliza para referirse a la riqueza que una sociedad posee en términos de una serie de factores intangibles tales como tradiciones de confianza, reciprocidad y costumbres asociadas con un determinado comportamiento, todos los cuales influyen en la productividad, posiblemente de forma muy indirecta.

Hacia finales del período, otra dimensión de la creciente integración global, a primera vista contradictoria, ha sido la integración regional. Mediante una serie de acuerdos comerciales regionales en América Latina, Estados Unidos intenta que, para el año 2005, se alcance una zona de libre comercio en las Américas. Lanzado en 1990 como “Iniciativa para las Américas”, el objetivo declarado de este plan es crear una zona de libre comercio que se extienda “desde el puerto de Anchorage hasta la Patagonia”. El primer paso consiste en la creación de una zona de libre comercio que incluye a Canadá, Estados Unidos y México —el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esta evolución ha impulsado a nuevos actores a entrar en escena: a Canadá, que ingresó en la OEA en 1990, y a la Unión Europea, interesada en mantener un papel para Europa en el nuevo orden.

Un último aspecto vinculado a la conciencia de la globalización se refiere a la preocupación por el medio ambiente. Mientras la contaminación y la deforestación continuaban cobrándose víctimas, en los años ochenta surgió por fin en la ciudadanía y en algunos políticos la convicción creciente de que era preciso tomar medidas al respecto. Ello condujo a la creación de la Comisión Brundtland y luego a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), también conocida como Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Cinco años después, sin embargo, poco se ha adelantado. Desde el punto de vista de América Latina, los peligros resultan más evidentes que las ventajas. Con demasiada frecuencia la preocupación del mundo desarrollado por el medio ambiente pareció traducirse en que los países en desarrollo frenen la expansión que tanto necesitan, en que tomen medidas a un costo mayor o en que, con el pretexto del medio ambiente, acepten la tutela de los países desarrollados.

CRECIMIENTO CON DEUDA Y CRISIS

El primer impacto de esta expansión global en América Latina vino tras la subida del precio del petróleo decidido por la OPEP en 1973. La función del dólar como moneda clave durante los años cincuenta, que contribuyó a mantener el sistema de tipos de cambio fijo, se vio socavada durante los años sesenta al crecer la cantidad de dólares depositados fuera de Estados Unidos. Este proceso se aceleró al final de la década, debido al incremento del gasto de Estados Unidos en la guerra de Vietnam. La salida de dólares produjo el desarrollo del llamado mercado de eurodólares que, de US\$9.000 millones en 1964 creció a US\$80.000 millones en 1972. En agosto de 1971, Estados

Unidos abandonó finalmente las normas de Bretton Woods sobre paridades fijas. De inmediato, el movimiento de los precios se incrementó. Las fluctuaciones de éstos en los mercados mundiales de productos básicos fueron de mayor envergadura en los cuatro años siguientes que en cualquier otro momento desde la segunda guerra mundial. La causa principal de esta situación fue la decisión de la OPEP de cuadruplicar el precio del petróleo en 1973.

El encarecimiento del petróleo decidido por la OPEP, el consiguiente incremento del costo de las importaciones de petróleo y la súbita necesidad por parte de los países miembros de la OPEP de depositar sus excedentes de dólares tuvieron efectos dramáticos sobre la balanza de pagos de América Latina. Durante los años cincuenta y sesenta, si bien la inversión extranjera directa en la industria había sido de importancia en los países más grandes, los flujos netos totales no fueron considerables, como se ve en cuadro 7.1. Hasta finales de los años sesenta, el crédito de la banca comercial había afluído en cantidades incluso menores. Estos hechos reflejan en parte la demanda de préstamos de las empresas transnacionales en los mercados de crédito latinoamericanos. La creación de la Alianza para el Progreso y del BID produjo un aumento del crédito oficial. Pero al crecer el flujo de salida de beneficios, la transferencia neta pasó a ser negativa en los años sesenta. A finales de esta década, el aumento de los préstamos bancarios se registró primero en forma de créditos comerciales. Pero cuando los países desarrollados entraron en recesión debido al encarecimiento de la energía y cayó el número de clientes regulares de las entidades bancarias, los bancos comenzaron a buscar clientes de todo tipo.

El auge subsiguiente de las operaciones de préstamo se combinó con otros factores internacionales para agravar los problemas de gestión macroeconómica ya presentes en los años sesenta y para opacar los verdaderos problemas del desarrollo latinoamericano con un engañoso y peligroso velo de dólares. Si bien el grado de vulnerabilidad varió de un país a otro, ninguno quedó exento. En toda América Latina algunos elementos del clima de los años veinte volvieron a recrearse, aun cuando no se utilizaron exactamente los mismos métodos de venta. Irónicamente, los prestatarios fueron tanto los países de América Latina que se beneficiaron del aumento de precios de la OPEP, que atravesaban un nuevo o renovado auge petrolero, como los que sufrieron un empeoramiento de la balanza de pagos debido al creciente costo del petróleo y a la caída del precio de los productos básicos. Los acreedores consideraron que un país que obtenía buenos ingresos de la exportación ofrecía mejores condiciones para que se le prestase que otro que tenía que hacer frente a una factura más elevada por sus compras de

CUADRO 7.1

AMÉRICA LATINA: COMPOSICIÓN DE LOS FLUJOS DE CAPITAL; 1950-89
(Promedios anuales en millones de dólares de Estados Unidos de 1980)

Años	Inversión extranjera directa (1)	Prés- tamos netos (2)	Transferencias oficiales sin contra- partida (3)	Movi- mientos netos de capital ^a (4)	Pago de intereses y utilidades (5)	Transfe- rencias netas ^a (6)	Variación de las reservas (7)
1950-60	2.067	1.451	231	3.673	3.562	111	75
1961-65	1.131	1.861	480	3.370	4.860	-1.480	101
1966-70	2.283	5.460	524	6.900	7.369	-469	1.367
1971-73	3.418	11.757	498	9.100	8.371	729	6.572
1974-77	3.495	20.355	348	25.048	10.237	14.811	6.394
1978-81	5.940	29.233	575	38.048	19.535	18.513	5.243
1982-89	4.599	5.549	1.428	14.513	35.863	-21.350	-3.327

Nota: Las cifras en dólares de Estados Unidos a precios corrientes han sido deflactadas por el índice del valor unitario de la exportación de manufacturas de las economías de mercado desarrolladas.

^a La columna (4) es la suma de las columnas (1) y (3), más los errores y omisiones de la balanza de pagos. La columna (6) es igual a la columna (4) menos la columna (5).

Fuente: Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1994.

petróleo. Asimismo, la escasez de efectivo en los veinte años anteriores había reforzado la idea de que si un organismo internacional consideraba solvente a un país, no había riesgo en endeudarse.

Más aun, las tasas reales de interés a mediados de los años setenta eran negativas. De manera que parecía razonable obtener préstamos en un momento en el que los países debían hacer frente a términos de intercambio inestables y en deterioro, en particular cuando las previsiones de organismos como el Banco Mundial al final de la década se mostraban optimistas sobre el precio de los productos básicos y las exportaciones estaban creciendo alrededor de un 8% anual en términos reales⁸. El endeudamiento recibía también el aliento de toda una gama de actores internacionales, comprendidas las instituciones financieras internacionales (IFI), que al parecer no percibían peligros

⁸ Un no muy refinado pero difundido criterio consistía en considerar que el endeudamiento era razonable si cabía esperar que la tasa de crecimiento de las exportaciones rebasara la tasa de interés.

de ningún tipo⁹. Una evaluación realizada por el FMI en 1981 señalaba que “la situación global de la deuda en los años setenta se adaptó por sí sola a las fuertes tensiones surgidas en el sistema internacional de pagos... Aunque algunos países experimentaron dificultades, se evitó un problema generalizado de gestión de la deuda y el futuro inmediato no ofrece motivos de alarma”¹⁰. Las instituciones internacionales y los acreedores en general hicieron caso omiso del peligro de un “efecto de rebaño”. Esta posibilidad se descartó incluso de cara a una situación en la que los bancos incrementaban su nivel de actividad en América Latina después de 30 años de escasa presencia¹¹.

La falta de sensibilidad ante las crecientes dimensiones del problema se vio agravada por la falta de información tanto en los gobiernos nacionales como en las IFI. No existía ningún control centralizado sobre el endeudamiento, ni recopilación de información por parte de los gobiernos. Las empresas públicas y las administraciones locales obtenían préstamos sin que nadie percibiese que si bien cada decisión individual era racional, el conjunto podía ser mucho más desastroso que la suma de sus partes. Los sistemas de información no se habían actualizado para procesar los cambios habidos en el carácter del endeudamiento, sobre todo en cuanto al crecimiento de la deuda a corto plazo y la deuda del sector privado sin garantía¹². A mediados de 1982, poco antes de la crisis, México tenía un retraso de 12 a 18 meses en la comunicación de datos al Banco Mundial¹³.

Como el cobro de comisiones y la corrupción se volvieron características típicas de los acuerdos más rentables, la falta de información convenía a todas las partes. Se produjo un fuerte incremento de las importaciones, y los regímenes militares de los años setenta aprovecharon la disponibilidad de recursos para acumular material de defensa. Los bancos internacionales y los comerciantes de armas se unieron para ayudar a que América Latina utilizase el crédito de que disponía¹⁴. A pesar de ello, las reservas en divisas continuaron registrando un fuerte incremento, como se ve en cuadro 7.1.

Las presiones sobre la demanda significaron que la inflación tendió a crecer, lo

⁹ Véase Kapur, Lewis y Webb, 1997, vol. I, capítulo 11, en relación con la falta de preocupación por parte del Banco Mundial.

¹⁰ Nowzad et al., 1981.

¹¹ Devlin, 1989; Kindleberger, 1978.

¹² Devlin y Ffrench-Davis, 1995.

¹³ Kapur, Lewis y Webb, 1997, vol. I: 605.

¹⁴ Ugarteche, 1968.

que creó un incentivo adicional para permitir que el tipo de cambio se sobrevaluara, contribuyendo así a reducir la inflación al disminuir los costos en dólares¹⁵. A medida que el tipo de cambio se sobrevaluaba, la expectativa de una devaluación aceleró la salida de capital de América Latina. En Argentina, México y Venezuela, la exportación de capital nacional comenzó a igualar, si no a rebasar, la entrada de nuevos recursos, produciéndose así un baile de fondos mucho más alocado que el de los años veinte, si es que esto fuera posible. A finales de 1983, la masa de activos no oficiales de América Latina en Estados Unidos alcanzaba un total aproximado de US\$160.000 millones, una cifra no muy lejana de los US\$209.000 millones que se debían a los bancos estadounidenses. La combinación de incentivos a la exportación de capital y la revolución de las comunicaciones (télex, telefax, etc.) estimuló el desarrollo de nuevos comportamientos y canales de transmisión. La "propensión a mover dinero internacionalmente" creció con rapidez pues incluso el pequeño ahorrista, que 10 años antes nunca habría pensado en las vías internacionales, emprendió también el nuevo camino¹⁶.

Si bien los empréstitos en el exterior siguieron una tendencia común en toda América Latina, los países se endeudaron en magnitud diferente y destinaron los recursos a fines distintos. Algunos países ya habían comenzado a incrementar su endeudamiento a finales de los años sesenta, con el crecimiento del mercado de euromonedas. En 1973, el servicio de la deuda (pago de intereses más amortización) como proporción de las exportaciones se situaba ya en una cuarta parte para toda la región, y en México alcanzaba el 34%¹⁷. Sin embargo, se presentan cuatro excepciones parciales en este desenfreno de endeudamiento. El régimen sandinista de Nicaragua a partir de 1979 y el gobierno de Fidel Castro en Cuba no contaban con el mismo acceso a los mercados financieros internacionales que otros países, aunque ambos obtuvieron préstamos bilaterales en Europa y el bloque soviético, y Nicaragua alcanzaba el coeficiente más alto de endeudamiento de todo el continente en el momento en que estalló la crisis. El acceso de Perú se vio restringido después del conflicto con los bancos que se describe más adelante. El cuarto caso fue el de Colombia. En este país, el equipo económico decidió

¹⁵ Entre los ocho países que Jorgensen y Paldam incluyen en su estudio, seis (Argentina, Chile, México, Perú, Uruguay y Colombia) tendieron a sobrevaluar su moneda en los años setenta.

¹⁶ Así lo confirman muchas entrevistas con gerentes financieros a comienzos de los años ochenta. Véase un relato esclarecedor en Devlin, 1989.

¹⁷ Fishlow, 1991.

en 1974 no incrementar el volumen de empréstitos, argumentando que tal actitud resultaría perjudicial para el ahorro interno. El equipo optó en cambio por una reforma tributaria y por una serie de medidas destinadas a estimular el ahorro interno. La decisión enfrentó considerable oposición por parte del sector privado, de varios elementos del sector público y de las fuerzas armadas, y se implantó mediante la colocación de trabas burocráticas a los empréstitos en el exterior¹⁸. Las presiones que esta política encontró ponen de manifiesto la índole de las fuerzas que, en otras partes, empujaban el aumento de los empréstitos.

Tanto el sector público como el privado se endeudaron. El uso dado al crédito varió más que la magnitud del endeudamiento. La inversión registró un incremento en todos los países, aunque el componente de importaciones fue elevado. En el gráfico 7.1 se indica el incremento de la inversión que la entrada de recursos hizo posible. En la mayor parte de los casos, un gran volumen de recursos se destinó a importaciones y al financiamiento de la salida de capitales. Brasil y Colombia mantuvieron controles sobre la cuenta de capital y se beneficiaron por ello. La importación de equipo militar fue de particular importancia en los países gobernados por dictaduras militares. El financiamiento de la inversión fue más importante en Brasil, Colombia y México¹⁹, aunque en este último país estuvo relacionado con proyectos faraónicos y mal concebidos²⁰. En la mayor parte de los países de América Latina, la participación de las empresas del sector público en el gasto público creció²¹.

Los diversos efectos de esta repentina disponibilidad de recursos se dejaron sentir en la estructura y el carácter de la producción. No se cosecharon los beneficios potenciales de las nuevas tecnologías descritas antes; por el contrario, tanto en el sector público como en la industria, el abaratamiento del capital agudizó el sesgo existente en favor de proyectos grandes intensivos en el uso de capital. Con el dólar más barato y tasas de interés reales negativas, se produjo un alud de proyectos hidroeléctricos intensivos en el uso de capital, sobre todo en México, Argentina y Venezuela, donde el sector

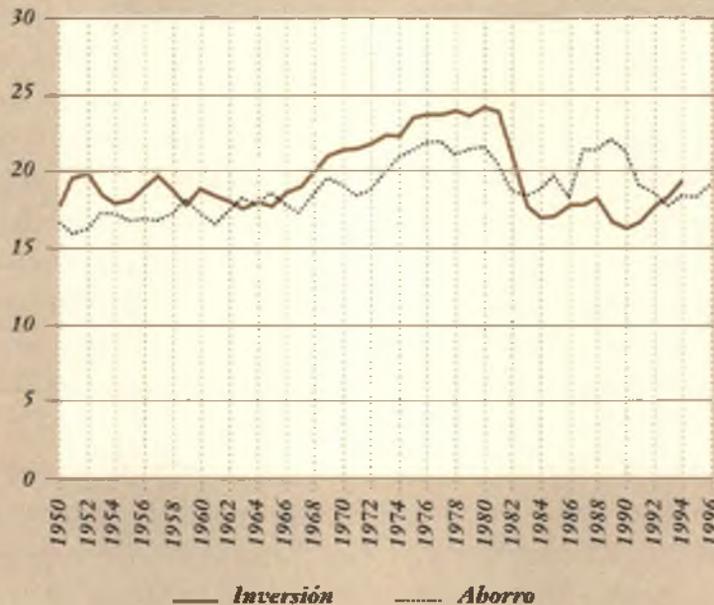
¹⁸ Thorp, 1992: 166.

¹⁹ Devlin y Ffrench Davis, 1995. Véase en Fishlow, 1989, un examen crítico de la inversión pública brasileña en este período.

²⁰ Ros, 1987.

²¹ Fishlow, 1985: 95, ofrece datos sobre Brasil. En Banco Interamericano de Desarrollo, 1984, anexo B, se indican incrementos en cinco de los siete países estudiados, aunque no figuran datos sobre Brasil. Los países incluidos en el estudio son Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

GRAFICO 7.1
AHORRO E INVERSION EN 7 ECONOMIAS DE AMERICA LATINA
(Porcentajes del PIB)



Nota: Los países incluidos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú (incluido sólo en las cifras de ahorro), y Venezuela.

Fuente: Ahorro nacional bruto: Argentina 1950-60 tomado de CEPAL (1961) y CEPAL (1964). Brasil 1947-88 tomado de IBCGE (1990). Chile 1950-74 de CEPAL (1961) y CEPAL (AELA, 1981). Colombia 1950-70 igual que en Chile. México 1950-70 en Cárdenas (1996). Perú: 1950-90 en Webb y Fernández (1991). Venezuela: 1950-95 en BGV. Todas las series se completan con cifras tomadas del BID. La inversión, medida por la formación bruta de capital, proviene de Hofman (1997). Para las fuentes del PIB véase el Apéndice estadístico, sección II.

acumuló un enorme exceso de equipamiento. El sector de bienes no comercializables registró un auge en detrimento a largo plazo de las exportaciones. La combinación de una mayor escala y de un peor control financiero resultó perjudicial para la calidad del gasto público. Frecuentemente, proyectos enormes y mal concebidos tuvieron consecuencias ambientales y sociales negativas, tanto directas como indirectas. En el recuadro 7.1 se relata lo ocurrido con el programa de Grande Carajás en la región oriental

del Amazonas, donde los resultados del proyecto fueron perjudiciales pese a que la compañía minera que lo llevaba adelante contaba con un buen historial de protección del medio ambiente. La mayor proporción de capital significó que la expansión y concentración industriales continuaron en los años setenta, lo que empeoró los ya elevados coeficientes de concentración y generó pobres resultados en términos de empleo.

De diversas maneras, estos procesos incrementaron las debilidades estructurales de las economías de América Latina. En primer lugar, se perdió conciencia de los problemas derivados del patrón de desarrollo de los 25 años anteriores. El inicio de una reforma bien orientada de la política económica, que se detectaba en al menos cuatro de los cinco países más grandes, fue interrumpida, en algunos casos más por motivos de política interna (Chile y Argentina) que por la repentina disponibilidad de recursos. Sin embargo, en general, la entrada de fondos neutralizó las advertencias que los formuladores de política económica recibieron en los años sesenta que indicaban desequilibrios y problemas relacionados con el tamaño limitado de los mercados. En Brasil se registró, de hecho, un mayor nivel de protección.

La reforma fiscal y la calidad del gasto público, en particular, dejaron de ser temas que preocupasen a los gobiernos. ¿Quién iba a querer impulsar una reforma tributaria en legislaturas reacias si podían obtenerse fondos fácilmente a tasas de interés muy bajas o negativas? ¿Quién iba a dar batalla en favor de mejorar la calidad del gasto cuando nuevos proyectos atraían recursos nuevos (y, naturalmente, con ello más comisiones)? El sesgo hacia la "resolución" de problemas mediante nuevos proyectos en lugar de hacer frente a las dificultades existentes se manifestó claramente en la agricultura, donde problemas como el exceso de salinidad o el deterioro de los sistemas de regadío eran mucho más fáciles de solucionar emprendiendo nuevos proyectos que enfrentando los problemas, sobre todo si no era fácil encontrar recursos en préstamo para los trabajos de mantenimiento. La calidad de la gestión y del control financiero en las grandes empresas estatales tendió a empeorar en un ambiente de dinero fácil y de beneficios personales.

Entre tanto, el capítulo de gastos se recargaba con el servicio creciente de la deuda, y se producían grandes fluctuaciones a medida que la composición de la deuda se desplazaba de los créditos oficiales a los préstamos con tasas de interés del mercado libre. Este tipo de préstamo resultó preferible cuando creció su disponibilidad, pues se

²² O'Connell, 1994: 7; Whitehead, 1979.

RECUADRO 7.1

EL PROGRAMA DE GRANDE CARAJÁS EN BRASIL

El programa de Grande Carajás en el Amazonas fue el mayor proyecto minero situado en una región de bosque tropical. El mismo era parte de un ambicioso programa brasileño de desarrollo, que gestionaba una zona de 850.000 km². A mediados de los años sesenta se descubrieron ricos yacimientos minerales en esta región, que incluían hierro, manganeso, oro, bauxita y níquel. Las inversiones en la mina de hierro de la Serra dos Carajás ascendieron a US\$3.400 millones, de los cuales alrededor de un tercio fueron suministrados por capital extranjero (Japón, el Banco Mundial y la Comunidad Europea). Los inversores extranjeros estaban particularmente interesados en obtener hierro de alta calidad a bajo precio: en 1991, se extrajeron 32,6 millones de toneladas de mineral. Una evaluación ambiental del programa debe distinguir entre los efectos directos relacionados con la producción de hierro en lingotes y el impacto indirecto que el mismo causó en las zonas que se vieron sometidas a su influjo. En cuanto a los efectos directos, la empresa minera brasileña Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que contribuía un 45% de la inversión total, poseía un buen historial en cuestiones ambientales y había establecido una serie de salvaguardas innovadoras (cinturones verdes, zonas ecológicas, etc.) para proteger el medio ambiente en la mina y la zona de asentamiento de los mineros. Sin embargo, los alrededores resultaron afectados por problemas enormes. La construcción de un ferrocarril de 890 km hasta el puerto marítimo de São Luís abrió las puertas de la región a campesinos sin título y ganaderos. A pesar de que existía un proyecto de delimitación de tierras, que fue mal gestionado por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), los pueblos amerindios fueron desplazados. Puede que la causa principal de preocupación estuviera en que la energía para la producción en gran escala de lingotes de hierro se obtuvo inicialmente del carbón vegetal producido con madera de la tala del bosque. Estaba previsto un plan obligatorio de reforestación con plantaciones de eucaliptos que se utilizarían como nueva fuente de energía, un plan que se encontraba muy alejado de las posibilidades reales.

Fuentes: Treece, 1989, Romano, 1992, IUCN-NC, 1996, Wunder, 1997 (informe preparado para este libro).

evitaba el problema de la condicionalidad. El gasto registró también un aumento debido a que el Estado fue asumiendo poco a poco la deuda del sector privado²². Este fue un fenómeno gradual, aunque muy destacado en Chile, donde los errores iniciales de gestión del régimen militar que asumió el poder en 1973, dispuesto a conseguir una liberalización radical del comercio y las finanzas, produjeron una crisis en el sector privado. Así, el cambio a una economía de mercado libre llevó de hecho a un incremento del peso del sector público en la economía entre 1981 y 1984²³.

A pesar de la erosión causada por la creciente inflación, el componente de recaudación tributaria del ahorro público no siempre registró un descenso, pues los ingresos fiscales derivados del comercio exterior aumentaron con el crecimiento de las importaciones, y el aumento de la actividad económica mantuvo el nivel de la recaudación de los impuestos sobre las ventas. Sin embargo, con la sola excepción de Colombia, no se puso en marcha ninguna reforma importante de los sistemas tributarios²⁴. Nada se hizo para alentar el ahorro privado, y las tasas de interés reales se situaron a niveles muy bajos en varios países. La liberalización financiera, sobre todo en el Cono Sur, produjo un elevado ahorro financiero, pero poco ahorro nacional. De esta manera, la liberalización financiera sin otras reformas institucionales tendió a servir para que el ahorro interno terminase como exportación de capital.

El déficit de la balanza de pagos se comportó en forma diametralmente opuesta en los países exportadores de petróleo y en los que, importándolo, tuvieron que hacer frente a la subida del precio de este producto. Pero, desapareciera o aumentara el déficit, la presión en favor de una reestructuración se redujo en todos los casos, ya fuera por los ingresos del petróleo o por la opción de obtener préstamos. La entrada de fondos, las presiones de la demanda y el alza de los precios de las importaciones estimularon la inflación y generaron una sobrevaluación que dio por resultado un mecanismo especialmente perverso, en el que la integración financiera se adelantó con graves perjuicios a la integración del comercio²⁵. Aunque en los años setenta se registró un incremento de los flujos comerciales, no se tomaron medidas de importancia para fomentar la exportación. Más aun, la consecuencia del patrón de creciente integración financiera fue una reducción de la integración comercial a largo plazo. Aunque hubo un incremento

²³ *Ibíd.*

²⁴ Colombia fue la excepción tanto en limitar los empréstitos como en lanzar una reforma tributaria que elevó los ingresos fiscales como proporción del PIB del 19% en 1973 al 21,5% en 1975. Thorp, 1991: 166.

²⁵ Fishlow, 1991.

inmediato de las importaciones, y de hecho el volumen exportado aumentó en varios de los países más grandes, por diversos motivos el clima de los años setenta no alentó empeños importantes por fomentar las exportaciones. Por un lado, el excedente de fondos, que financiaba la deuda, obedecía parcialmente a la recesión económica en los países desarrollados. Por otro lado, las medidas proteccionistas en estos países disuadían todo nuevo esfuerzo exportador. La sobrevaluación del tipo de cambio agravaba el problema²⁶. En igual sentido actuaba la disponibilidad de fondos, pues significaba que no era urgente desarrollar proyectos para fomentar nuevas exportaciones.

En el Cono Sur, el problema de la sobrevaluación del tipo de cambio se vio agravado por la adopción de una política monetaria extrema en la segunda mitad de los años setenta. Las políticas se basaron en el presupuesto de que, manteniendo a ultranza el tipo de cambio en combinación con una gran apertura comercial, la ley de un solo precio funcionaría. El supuesto preveía que la tasa interna de inflación se aproximaría rápidamente a la tasa internacional. Estas políticas se fundaron en el supuesto - ciertamente extremo - de que los mercados harían bien su trabajo, pero al no cumplirse esta condición, el resultado fue la sobrevaluación del tipo de cambio. La liberalización paralela del mercado financiero produjo una entrada de fondos para los que había oportunidades limitadas de rendimiento debido al efecto combinado sobre el sector industrial de la sobrevaluación y la liberación comercial. Esto condujo, en especial en Chile, a situaciones de auge especulativo en el mercado de bienes raíces y de bienes de consumo duraderos.

Con la internacionalización de los movimientos de capital, una parte creciente de la deuda de América Latina fue colocada en el exterior por los propios latinoamericanos, lo que contribuyó a reducir aun más el margen de flexibilidad externa. La deuda interna también creció. Cuando se produjo el colapso, ambas circunstancias limitaron las posibilidades de considerar una moratoria en el pago de la deuda externa, pues los acreedores nacionales lo habrían visto como una amenaza a su propia situación.

También disminuyó la flexibilidad para encarar políticas de estabilización. En los años sesenta, la respuesta ortodoxa a los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos tendió a producir efectos perversos debido a la estructura de costos, el grado de monopolio y los problemas de disciplina fiscal. Al crecer los pagos por el servicio de la deuda,

²⁶ Fishlow examina la relación entre exportación y tipo de cambio real y muestra que no hay una correlación clara a corto plazo. Las estructuras productivas existentes y una amplia gama de medidas de política, comprendidas intervenciones no basadas en el mercado, resultan de mayor importancia. *Ibíd.*: 163.

creció en igual medida su impacto sobre las cuentas del sector público, lo que entrañó una mayor vulnerabilidad del saldo fiscal ante el incremento de las tasas de interés. Con el aumento de la deuda del sector privado, el pago de intereses repercutió sobre los costos empresariales²⁷. A medida que las empresas del sector público incrementaban su acceso a empréstitos en el exterior, y dado que la falta de control ofrecía atractivas posibilidades para el cobro de comisiones, la gestión centralizada de la disciplina fiscal se hizo, si cabe, aun más difícil. El crecimiento del sector informal alejó del alcance de los instrumentos usuales de política a un segmento creciente de la economía, y se generalizó la cultura de la evasión fiscal.

En muchos países, este tipo de problemas preocupaba menos en los años setenta que en los sesenta. Las facilidades para obtener empréstitos de la banca comercial redujeron tanto la necesidad de tomar medidas drásticas como de recurrir al FMI. Pero algunos países enfrentaron graves problemas de ajuste, sobre todo Perú que, alentado por el Banco Mundial²⁸, obtuvo préstamos con la esperanza de conseguir ingresos del petróleo y tuvo que hacer frente al ajuste cuando en 1977 esa esperanza resultó infundada y los términos de intercambio se tornaron desfavorables. En el caso de Perú, estos problemas se añadieron al amplio uso de controles sobre el precio de los alimentos y las tarifas de las empresas públicas decididos por el régimen del general Velasco. Los controles se impusieron debido a la posibilidad de acceder a créditos y petróleo externos, pero el resultado fue un enorme déficit ya que los precios subieron y con ellos la necesidad de incrementar los subsidios. El caso peruano fue singular en el sentido de que, en 1977, los bancos comerciales accedieron por primera vez a refinanciar los créditos sin pedir antes una aprobación del FMI. No obstante, los bancos descubrieron que les era imposible supervisar el acuerdo. En consecuencia, se fijó la regla de que la banca prestaría únicamente con la aprobación de los organismos multilaterales²⁹.

Cuando el precio del petróleo comenzó a caer en 1981, México, entonces el principal productor de petróleo en América Latina, agotó sus reservas de divisas. La devaluación de su moneda comenzó a finales de 1981 y continuó hasta el año siguiente. El 13 de agosto de 1982, el gobierno anunció una moratoria de 90 días en el pago del servicio de su deuda pública externa. El 1 de septiembre se nacionalizaron todos los

²⁷ En Perú, en los años setenta, algunas empresas industriales registraban el 70% de sus costos operativos como pago de intereses. Thorp y Whitehead, 1979.

²⁸ Thorp y Whitehead, 1979.

²⁹ Stallings, 1987; Thorp, 1979.

bancos y se impusieron controles cambiarios sin previo aviso. Seguidamente la moratoria se prorrogó hasta 1983 y se firmó un acuerdo de emergencia con el FMI.

La crisis de México fue sin duda la convulsión más notoria de 1982, pero la crisis financiera de ese año no se limitó a un solo país. América Latina en su conjunto se vio gravemente afectada, y lo mismo sucedió con el sistema bancario estadounidense (sólo la deuda de México representaba el 44% del capital de los nueve bancos más grandes de Estados Unidos) y la prosperidad de muchos exportadores estadounidenses. Incluso antes de la crisis mexicana, Argentina ya atravesaba graves dificultades debido a una crisis bancaria interna, complicada por el conflicto del Atlántico Sur entre abril y junio de 1982. A finales de ese año, Brasil ya había avanzado bastante por un camino parecido al recorrido por México. Las exportaciones brasileñas se veían limitadas por la recesión internacional, y el fuerte nivel de su endeudamiento externo entrañaba un alto costo en la balanza de pagos debido a la subida de las tasas de interés. Venezuela, Chile y Cuba pronto iniciaron negociaciones con sus acreedores, y lo mismo hicieron muchos de los países pequeños de América Latina. Es más, casi todos los países de la región pronto se encontraron ya fuera enfrascados en negociaciones o a punto de iniciarlas.

Sin embargo, los orígenes de la "crisis de la deuda" eran más antiguos. La caída del precio de los productos básicos en 1976-78 había sido compensada con nuevos créditos. Dada la debilidad de las instituciones financieras y la falta de una supervisión adecuada, la extrema apertura de la cuenta de capital en América Latina implicó un agudo incremento del grado de exposición a finales de la década, con un endeudamiento en dólares y a tasas de interés variables. Cuando el presidente Reagan fracasó en su intento de reducir el déficit de Estados Unidos, las tasas reales de interés subieron. El propósito del endurecimiento de los créditos en Estados Unidos fue limitar el acceso a préstamos a los prestatarios estadounidenses más débiles. Pero estas medidas también afectaron a los prestatarios débiles fuera de Estados Unidos, y en particular a los países de América Latina, cuyo pago de intereses no era una partida que pudiera deducirse de las declaraciones del impuesto sobre la renta, a diferencia de lo que podía hacer la mayoría de los deudores estadounidenses. Si para calcular las tasas reales de interés se utilizan los precios de exportación de los países menos desarrollados, el salto de magnitudes es espeluznante: la tasa real media de interés de la deuda de los países menos desarrollados se elevó del -6% en 1981 al +14,6% en 1982³⁰. Para Brasil, por ejemplo,

³⁰ Reisen, 1992.

un incremento de un punto porcentual en las tasas internacionales de interés significaba que este país debía aumentar sus exportaciones en un 3% sólo para cubrir la mayor carga del pago de intereses.

En esta situación resuena el eco de lo ocurrido en los años veinte. Tanto los años veinte como los setenta fueron testigos de un auge del endeudamiento sujeto a los excesos propios de una situación en la que los riesgos fueron subestimados. Una vez más, la imprudente ola de préstamos concedidos en los años setenta fue liderada por los bancos de Estados Unidos, olvidados al parecer las lecciones aprendidas 50 años antes. Al igual que en los años veinte, la rápida expansión del crédito y la forma en que los préstamos fueron utilizados en los años setenta tuvo mucho que ver con la naturaleza y las dificultades de la crisis del ajuste. Curiosamente, en ambas sacudidas se produjo una salida de capital de América Latina que precedió a la crisis. En los años veinte, esa salida ocurrió en 1928; en los años ochenta, el fuerte incremento de la fuga de capitales de varios países se inició ya en 1981. En ambas crisis también hubo una fecha exacta —septiembre de 1929 y agosto de 1982, respectivamente— en que la situación dio un vuelco. En 1929 fue la caída vertiginosa del mercado de valores de Estados Unidos, y tanto en 1929 como en 1982, se trató de un cambio repentino en los flujos de capital y en la actitud de los acreedores.

LA CRISIS DEL “AJUSTE”

Los efectos de la crisis se dejaron sentir de cuatro formas distintas: en los precios de importación y exportación, las tasas de interés, la recesión en los mercados de los países desarrollados y el repentino cambio de signo de la oferta de financiamiento externa. El fuerte endeudamiento de la región a tasas del mercado libre durante los años setenta volvió a América Latina especialmente vulnerable a las variaciones de la tasa de interés y de la oferta de fondos. En cambio, Asia oriental, una región caracterizada por su mayor integración comercial y por la exportación de manufacturas, se vio más afectada por las variaciones de los precios y la recesión en los países desarrollados. Ello permitió que el acceso de Asia oriental a los mercados financieros permaneciera abierto, lo que compensó las perturbaciones comerciales y facilitó el ajuste³¹. Los países de América Latina, en cambio, se quedaron absolutamente sin crédito.

³¹ Fishlow, 1991.

En consecuencia, el camino y la modalidad del ajuste estuvieron en primer lugar dictados por los acreedores, que actuaron de forma coordinada desde el primer momento³². A diferencia de aquellos anónimos titulares de bonos en los años treinta, los bancos comerciales eran fáciles de identificar, pues habían concedido una parte importante de sus préstamos mediante consorcios organizados públicamente. Tras el anuncio efectuado por México, se llegó rápidamente a un acuerdo informal que, de hecho, constituía una especie de "prestamista de última instancia". La interpretación inicial de la banca fue que la crisis era de carácter temporal —un problema de liquidez antes que de insolvencia— y que los deudores podían y debían hacer economías para continuar pagando ayudados por una reprogramación. La opinión de muchos en los círculos financieros internacionales fue que la crisis ofrecía una oportunidad singular para forzar a los gobiernos de América Latina a que abandonasen viejos vicios, por lo que con frecuencia la reprogramación estuvo estrechamente ligada a que se redujeran los niveles de protección y el papel del Estado. Las primeras reprogramaciones se negociaron en condiciones muy desfavorables para los países deudores. Si se elabora un índice del costo de renegociación de la deuda que tenga en cuenta las comisiones pagadas, los plazos de vencimiento y el margen con respecto al LIBOR y se compara con los costos pagados en 1980-81, situando éstos en 100, se advierte que con la primera ronda de reprogramación Argentina pagó 319, México 280 y Brasil 144³³. Los beneficios de la banca fueron elevados: los dividendos declarados por los grandes bancos de Estados Unidos en 1984, sólo dos años después de la crisis, duplicaron los de 1980³⁴.

Los planes iniciales de los deudores para actuar de común acuerdo, como se intentó en la reunión de Cartagena de 1984, resultaron débiles. Los formuladores de la política económica tenían objetivos diferentes y las economías principales llegaron a situaciones críticas en distintos momentos. Los bancos también actuaron para impedir que estos planes cobraran impulso. "Ya fuera intencionadamente o por casualidad... seleccionar a México, un deudor que estaba cooperando, como el primer país al que se le concedía un acuerdo plurianual de reprogramación demostraba las ventajas de un comportamiento cooperador y aseguraba que México no desertase"³⁵.

³² Este párrafo se basa en Devlin y Ffrench-Davis, 1995.

³³ Devlin y Ffrench-Davis, 1995, cuadro 3.

³⁴ Kapur, Lewis y Webb, 1997, vol. I: 610 en cita de Lissakers, 1991.

³⁵ Kapur, Lewis y Webb, 1997, vol. I: 620. Sobre carteles de deudores y cómo los países de América Latina no explotaron su posición negociadora, véase Griffith-Jones, 1988 y Tussie, 1988.

Las consecuencias para los países deudores de América Latina fueron extremas. En el gráfico 7.2 se muestra cómo las transferencias externas en el espacio de un año pasaron de un alto nivel positivo a situarse en -30% aproximadamente. La situación típica fue una crisis fiscal y de balanza de pagos inmediata y grave, pues el servicio de la deuda presionaba fuertemente sobre el presupuesto nacional. Los países devaluaron y adoptaron varias medidas de corte fuertemente ortodoxo con el fin de reducir las importaciones y frenar la demanda. En los primeros meses, sólo Bolivia siguió un camino más heterodoxo.

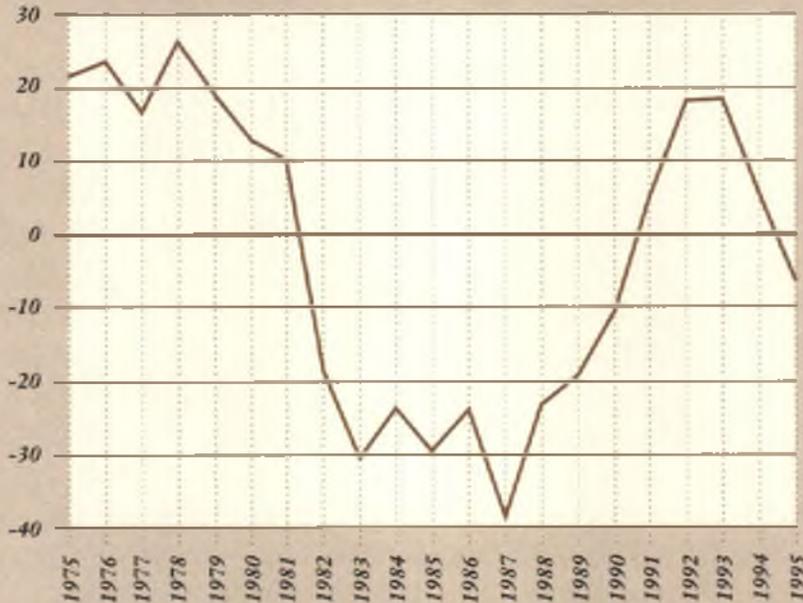
En el gráfico 7.2 se advierte cómo en los dos primeros años de la crisis, la demanda debió ser reducida radicalmente para liberar recursos con los que pagar las transferencias al exterior. En 1983, la inversión se vino inmediatamente abajo: en términos per cápita se situó un 40% por debajo de su valor de 1981. El consumo per cápita también se redujo y las importaciones cayeron a casi la mitad de su nivel anterior a la crisis. Los beneficios de un pequeño incremento de las exportaciones quedaron anulados por términos de intercambio que permanecieron desfavorables. La caída de las importaciones fue la manera de pagar el incremento de las transferencias al exterior. Esta carga se mantuvo durante toda la década de los ochenta; en este período el PIB per cápita no recuperó el nivel anterior a la crisis y la inversión per cápita se situó muy por debajo de su nivel de 1980-81.

En consecuencia, lo que se denomina ajuste no describe adecuadamente lo sucedido³⁶. Se forzó a los países a pasar de un desequilibrio a otro: a un superávit de la balanza de pagos, con enormes costos sociales. Esto se advierte si se observa la dinámica interna que acompañó el incremento de las transferencias al exterior. El principal instrumento de transferencia interna fue la recesión, que produjo recortes del consumo, la inversión y el crecimiento, como se ve en el cuadro 7.2. El resultado fue un elevadísimo costo social tanto a corto como a largo plazo. La deuda implicó también un enorme problema fiscal, agudizado por el efecto causado por la devaluación de la moneda nacional sobre el monto del endeudamiento. El problema fiscal se vio agravado por la recesión y complicado, en los casos en que el gobierno no controlaba directamente las exportaciones, por la necesidad de obtener divisas del sector privado. Si antes resultaba difícil gravar al sector de exportación, ahora se hizo doblemente difícil. A menudo, la consecuencia fue un incremento de la inflación, que representó otra carga más para

³⁶ Esta idea me fue sugerida por Osvaldo Sunkel.

GRAFICO 7.2

AMERICA LATINA: TRANSFERENCIA DE RECURSOS COMO PORCENTAJE DE LA EXPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL, basado en datos facilitados por el FMI.

los pobres, menos preparados para protegerse contra la caída del valor del dinero. El peor caso fue el de Bolivia, pues, aunque el gobierno controlaba los ingresos del estaño, el desplome del mercado sumado a la crisis de la deuda creó una situación desastrosa que llevó a la hiperinflación en 1984-85³⁷.

Los indicadores sociales para América Latina muestran que el PIB per cápita (véase el cuadro 7.2), en términos agregados, bajó un 8% en los dos primeros años. En el mismo período, el salario real agregado cayó el 17%. A nivel de los países y conside-

³⁷ La hiperinflación significa la pérdida total de confianza en el dinero, una situación a la que indudablemente Bolivia había llegado en ese momento.

CUADRO 7.2

PIB PER CAPITA Y SECTOR EXTERNO EN AMÉRICA LATINA, 1980-93

	1980-1	1982	1983	1984	1985	1986-90 prom.	1991-3 prom.	1994-5 prom.
1. PIB	100,0	95,6	91,3	92,2	92,7	94,1	94,7	95,8
2. Consumo	77,0	74,0	70,3	70,4	69,9	71,6	72,8	75,5
3. Inversión	24,4	19,6	14,9	15,2	16,1	15,9	16,6	21,1
4. Cuenta corriente no financiera								
Bienes								
Exportación	12,5	12,6	13,6	14,5	14,2	15,2	18,0	15,4
Importación	-12,3	-9,7	-7,5	-8,0	-7,9	-9,2	-13	-17,1
Servicios								
Exportación	2,0	2,1	2,0	2,0	2,1	2,5	2,7	3,0
Importación	-3,6	-2,9	-2,0	-1,8	-1,7	-1,9	-2,4	-3,9
5. Efecto de los términos de intercambio	-0,4	-2,3	-2,5	-2,1	-2,5	-4,3	-5,9	0,3
6. Transferencias netas								
a. Capital	4,7	2,5	0,3	1,3	0,4	1,2	4,9	1,2
b. Utilidades netas, intereses	-3,2	-4,9	-4,5	-4,8	-4,5	3,8	2,9	3,9
c. Variación de las reservas	-0,1	-2,5	-0,5	1,2	-0,1	0,1	2,0	1,0

Fuente: Devlin y French-Davis, 1995; actualizado en 1994-95 con datos de la CEPAL, 1996.

rando toda la década, el salario real disminuyó en todos los casos, salvo en cinco, a menudo en el 20% o más.

La crisis fiscal dio por resultado un fuerte recorte del gasto social (véase el cuadro 7.3). El gasto social per cápita se redujo un 10% en términos reales entre 1982 y 1986, recuperándose algo para 1990, aunque se mantuvo un 6% por debajo del nivel de 1980-81³⁸. La pobreza aumentó, y la proporción de familias por debajo del nivel de pobreza creció, para toda la región, del 35% en 1980 al 41% en 1990 (véase el cuadro 7.3). La distribución del ingreso también empeoró, con la excepción de Uruguay, que evolucionó en contra de la corriente y registró una mejora.

³⁸ BID, 1997: 47

CUADRO 7.3

AMERICA LATINA: INDICADORES SOCIALES; 1980-95

(Tasas anuales de crecimiento e índice)

Indicador	1980	1985	1990	1995
Tasa de desempleo abierto (%)	6,7	10,1	8,0	7,8
Sector informal urbano (%)	40,2	47,0	52,1	55,7
Salario real en la industria (índice)	100,0	93,1	86,8	96,3
Salario real mínimo (índice)	100,0	86,4	68,9	70,1
Gasto social per cápita (índice)	100,0	90,0	94,0	
Hogares pobres como porcentaje del total	35,0	37,0	41,0	39,0

Fuente: Tokman, 1997; CEPAL, 1995, 1996.

CUADRO 7.4

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRICOLA; 1980-95

(En porcentaje)

	Sector informal ¹				Sector formal		
	Total	Trabajadores autónomos	Servicio doméstico	Pequeñas empresas	Total	Sector público	Grandes empresas
1980	40,2	19,2	6,4	14,6	59,8	15,7	44,1
1985	47,0	22,6	7,8	16,6	53,1	16,6	36,5
1990	51,6	24,7	6,7	20,2	48,4	15,3	33,0
1995	56,1	26,5	7,1	22,5	43,9	13,2	30,8

¹ Incluye pequeñas empresas, con 5 ó 10 empleados, según los datos disponibles.

Fuente: PREALC, basado en encuestas de hogares y otras fuentes oficiales.

El ajuste se llevó a cabo principalmente a través de los salarios y el mercado laboral. En el cuadro 7.4 se ofrece una descripción del mercado laboral urbano. El hecho más destacado es el papel creciente desempeñado por el sector urbano informal. Tres factores condujeron a esa evolución: uno, las empresas de tamaño medio y grande se reorganizaron, redujeron personal y se reestructuraron para utilizar más intensivamente los servicios de subcontratistas; dos, las estrategias de supervivencia llevaron a más miembros de una sola familia a buscar empleo; tres, el recorte del sector público eliminó puestos de trabajo. Las nuevas modalidades de empleo dieron lugar a más precariedad, debida a la ausencia de contrato, de reglamentación y de protección sanitaria. Las nuevas tendencias afectaron más a las mujeres que a los hombres, pues había más mujeres que hombres en el sector informal. Si se incluye el servicio domésti-

co en el sector informal, la participación de la mujer en el empleo urbano informal sobrepasaba en la mayoría de los casos el 70%. La participación de indígenas y migrantes también era desproporcionadamente elevada³⁹. Los jóvenes también sufrieron las consecuencias del ajuste: los datos de 12 países de América Latina indican que las tasas de desempleo juvenil eran casi el doble que las de la población en general, y más altas para el sexo femenino que para el masculino⁴⁰. Otra consecuencia de la crisis se dejó sentir en la educación: como parte de sus estrategias de supervivencia, las mujeres y niñas abandonaron las aulas en proporción más elevada que la de los hombres⁴¹.

El esfuerzo inicial para responder a estas perturbaciones difíciles de evitar a corto plazo tomó la forma de fondos de emergencia de distinto tipo. Chile había dado los primeros pasos en este sentido en los años setenta con el PAIT, un fondo que financiaba la creación de empleo a corto plazo. Bolivia siguió pronto el mismo camino con un Fondo de Emergencia Social creado en 1986, un modelo que se imitó rápidamente en muchos países⁴². Este tipo de fondos contribuyó a aliviar los problemas a corto plazo. Pero como funcionaban fueran del circuito de los ministerios del sector social precisamente para incrementar su eficacia, pusieron de manifiesto e incluso agravaron la debilidad institucional de los sistemas centrales de ayuda social⁴³. Además, la creación de empleo a cualquier costo no alteró la necesidad profunda y subyacente de reestructuración que eran imprescindible para prestar ayuda a largo plazo a la población marginada. Por ejemplo, para impedir el paternalismo y contribuir a identificar algunas necesidades, el uso de los recursos de estos programas debía ser solicitado. Pero de este modo se subestimaba el carácter profundo de las privaciones asociadas a la pobreza: una mujer o un hombre pobre pueden ser incapaces de formular sus demandas.

El resto de los años ochenta fue un período de enormes esfuerzos de ajuste centrados en el corto plazo, de renegociación de la deuda y de escasos resultados en cuanto a estabilización con la notable excepción de Bolivia. (Chile ya había alcanzado algunos éxitos.) Para mediados de la década, ya se advertían elementos nuevos en la política económica, que respondían principalmente a la desesperada necesidad de estabiliza-

³⁹ Este párrafo se basa en Arriagada, 1994.

⁴⁰ Las excepciones son Chile y Paraguay, países que crecieron rápidamente en los años ochenta.

⁴¹ Basado en Naciones Unidas, 1989, un estudio mundial que incluye datos sobre Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Jamaica, México y Perú.

⁴² Véase una exposición documentada en Graham, 1994.

⁴³ De hecho, a menudo se encontraron bajo control presidencial, como en el caso de Perú y México. La "eficacia" se refiere tanto a la capacidad para destinar recursos rápidamente como al mantenimiento del control político.

ción. Algunas de las políticas llevaron a los países hacia el planteamiento neoliberal que se describe más adelante; otras los llevaron (brevemente) en sentido contrario.

Los elementos neoliberales que gradualmente comenzaron a generalizarse fueron sobre todo la liberalización del comercio y la privatización. Ambos se presentaron como verdaderos salvavidas para unos gobiernos ansiosos por alcanzar la estabilización y tener acceso al crédito externo. La liberalización comercial fue típicamente impuesta como condición para reprogramar la deuda. México, durante mucho tiempo un partidario del proteccionismo, optó en 1984 por la liberalización del comercio con la esperanza de moderar la inflación, pero también como respuesta a las presiones de los acreedores. Al año siguiente, México ingresó en el GATT, una decisión trascendental vista la postura anterior del país⁴⁴. La privatización comenzó a considerarse entonces como una opción de política bastante atractiva, pues ofrecía solución simultánea a varios problemas. Estaba claro que la venta de activos resultaba muy atrayente para el capital extranjero. Las privatizaciones ayudaban a resolver los problemas fiscales y de balanza de pagos planteados por el ajuste. Sin embargo, lo que fue manifestándose con más lentitud y en diverso grado fue que el alivio era a corto plazo y que, en consecuencia, la privatización tenía que ir acompañada de otras medidas que incrementaran los ingresos fiscales y la exportación, así como también que una regulación apropiada de los servicios públicos vitales implicaba desafíos enormes una vez que éstos pasaran a manos privadas. Chile ya había indicado el camino en los años setenta, con la fuerte orientación neoliberal de su política económica, una política que puso en manos privadas más de 550 empresas públicas y que privatizó otras muchas a mediados de los años ochenta. El valor a corto plazo a efectos de equilibrar el presupuesto incrementó el interés de los encargados de formular la política económica, y se pusieron en marcha programas de privatización en Argentina y México.

En vista de la ausencia de alternativas y de la camisa de fuerza impuesta por las condiciones internacionales, resultó penoso, aunque inevitable, que las innovaciones en materia de política económica se vieran impulsadas por criterios expeditivos y por la falta de opciones. Estas características resaltaron lo que sería el punto débil de esta política: la falta de medidas de apoyo en el nivel microeconómico, es decir, la ausencia de políticas sectoriales. El efecto recaudación de la privatización también implicaba un peligro, pues debilitaba los esfuerzos destinados a impulsar políticas esenciales para el saneamiento fiscal a largo plazo, como la reforma de la administración tributaria.

⁴⁴ Véase Urzúa, 1997: 80-81.

Las medidas de política económica que avanzaron en sentido contrario a la ola neoliberal se vincularon más directamente con los programas de estabilización. Los programas anti-inflacionarios ortodoxos habían fracasado porque a menudo daban por resultado estancamiento y una creciente inflación. La desilusión con ese tipo de medidas empujó a Brasil, Argentina y Perú a experimentar con lo que dio en llamarse políticas “heterodoxas” de estabilización. Sin embargo, éstas no tuvieron mayor éxito. Las políticas heterodoxas de choque combinaron el control general de precios con diversos grados de restricción ortodoxa de la demanda. Estas políticas otorgaban gran importancia a la inflación inercial. En una situación de continua inflación, una gran parte del aumento de los precios en un año dado puede explicarse sencillamente por un efecto de “inercia”, es decir, el efecto del aumento de los precios en el pasado⁴⁵. A medida que la inflación inercial se arraiga, reacciona menos ante las variaciones de la demanda y, en consecuencia, ante los planes de ajuste cuyo éxito depende de la deflación de la demanda. Sin embargo, la afirmación de que un control radical sobre los precios podía anular las expectativas que impulsaban la inflación resultaba razonable sólo en el caso de que, primero, la demanda agregada fuera gestionada apropiadamente y, segundo, que hubiera suficiente capacidad administrativa, y confianza pública en esa capacidad, para asegurar un congelamiento efectivo de precios. De hecho, ni Brasil ni Perú trataron siquiera de frenar la demanda, pues en Brasil se consideraba que el ajuste fiscal ya efectuado era suficiente, mientras que en Perú el equipo económico consideró que la recesión estaba agravando la inflación⁴⁶. Los formuladores de la política económica tampoco pudieron controlar todos los precios, por lo que aquellos que permanecieron sujetos a control bajaron en términos reales. Ello contribuyó a la sobrevaluación del tipo de cambio y a un empeoramiento del déficit de las empresas públicas. Sin embargo, Argentina y Brasil persistieron con versiones de esta política durante los años ochenta. A finales de 1987, México implementó la versión más exitosa de todas, gracias a la habilidad del PRI para cooptar tanto al empresariado como a las capas dirigentes del movimiento obrero a efectos de gestionar y afinar el control de precios y salarios.

⁴⁵ Esta es consecuencia de la indexación, pero también se relaciona con las políticas públicas y las expectativas del sector privado en torno a cuatro “precios” fundamentales: el tipo de cambio, la tasa de interés, el precio de los servicios públicos y el nivel de los salarios. Otros precios controlados, como el precio de los alimentos, pueden desempeñar también un papel estratégico.

⁴⁶ Debido al aumento de los costos unitarios a medida que disminuía el producto y por la reducción de los ingresos tributarios.