

Efectos de las reformas inducidas por las instituciones financieras internacionales

WILLIAM LÓPEZ GUTIÉRREZ

GONZALO ALBERTO PATIÑO BENAVIDES*

Los recientes acontecimientos en los países del Sudeste Asiático han puesto en debate el alcance y el efecto de las políticas macroeconómicas de estabilización promovidas por las instituciones financieras internacionales en todo el mundo. El objetivo fundamental de los nuevos programas de ajuste —a los que también se denominan de segunda generación— se centra, en lo fundamental, en reducir el déficit en cuenta corriente, acumular reservas internacionales y contener las presiones inflacionarias con severas políticas de ajuste fiscal y restricción monetaria. En otras palabras, el hilo conductor se asemeja al propuesto para los países latinoamericanos, sobre todo desde el decenio de los años ochenta. En este último caso, esas políticas ameritan una revisión crítica, en momentos en que los procesos de apertura y privatización han entrado en una fase decisiva y cuando la sociedad civil encara las mutaciones asociadas a ese nuevo modelo de desarrollo, el cual gira en torno a la eficacia y eficiencia de las instituciones privadas para asumir la prestación de servicios públicos.

Para analizar el tema se parte de los siguientes supuestos. Primero, además de las variables nacionales las internacionales tienen un peso importante en la explicación de los cambios en las políticas estabilizadoras. Segundo, evaluar los programas de largo plazo es mucho más relevante, en tanto que se aprecian las determinaciones estructurales de tales políticas, así como los virajes de una estrategia de desarrollo a otra. Tercero, las políticas de estabilización son tan variadas como las historias nacionales. Lo anterior no excluye las similitudes en la adopción de las políticas promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) y por los mismos gobiernos nacionales. Sin embargo, las posibilidades de aplicarlas y sus efectos están más ligados a las diferencias sociohistóricas que a las concepciones teóricas en que se fundamentan las políticas.

Se plantea aquí la idea de que el concepto de estabilización que sustentan las IFI es muy limitado en tanto no articula los objetivos de corto y largo plazos, ni recoge las variables de orden sociopolítico, ni las de carácter histórico estructural. Para una primera aproximación general al problema, en este trabajo se tratan los siguientes temas: los factores que explican los cambios en las políticas de estabilización en América Latina; sus repercusiones en los países; una crítica a la interpretación del concepto de “estabilización” que sustentan las IFI; las fuentes de conflictos entre los programas de estabilización del FMI y el Banco Mundial y las opciones de política económica de los gobiernos nacionales, y los referentes teóricos y de política de un nuevo concepto de estabilización.

CAUSAS DE LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN

El grado y la profundidad de las reformas se pueden interpretar conforme a las condiciones que pueden agruparse en dos categorías: el concepto del tiempo y las características histórico-estructurales de cada país. Al introducir el concepto del tiempo se distinguen cambios en las políticas de estabilización. Por una parte, hay una ausencia total de reformas estructurales en los años setenta en contraste con los ochenta.

Las variables internacionales tienen un menor peso en la explicación de las políticas de estabilización en el primer decenio

* *Profesor de tiempo completo del Instituto de Altos Estudios Jurídicos, Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Valle, Cali, Colombia, y profesor de tiempo completo de la Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia, respectivamente.*

que en el segundo. En este entorno, el contenido de las políticas de estabilización en los años setenta busca resolver un problema de déficit en la balanza de pagos¹ y controlar la inflación; en los ochenta se comprende más como un ajuste estructural: liberalización y privatización, nociones acuñadas por el Banco Mundial. De otra parte, en los años noventa han continuado profundizándose las reformas estructurales de privatización y liberación de los mercados que adoptó el Banco Mundial a finales de los ochenta. Los factores determinantes de los procesos estabilizadores en el actual decenio se han relacionado cada vez más con la caracterización misma de la mundialización económica: creciente movilidad de recursos con el empleo del progreso técnico; establecimiento de nuevos modelos organizacionales en las jerarquías corporativas transnacionales y aplicación de políticas públicas compatibles con el funcionamiento de una economía global. La mayor mundialización, mediante las políticas de estabilización en los años noventa, se traduce en la pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias.²

En el ámbito fiscal las políticas de estabilización pretenden ante todo facilitar el ajuste de la cuenta corriente, corregir los excedentes previos del sector público y asegurar la corrección de los excedentes del sector privado sin constreñir demasiado la demanda interna. Por su parte, la política monetaria debe ser suficientemente firme y permitir el aumento de las tasas de interés para resistir la depreciación excesiva del tipo de cambio.

En este último decenio la estabilización también ha cambiado radicalmente la relación empresa-Estado, al alterar los marcos regulatorios sectoriales y postergar la inversión en equipos. Esto acarrea una nueva dinámica a los comercios intraempresarial e intraindustrial que exige reconocer la muy distinta posición que tienen las corporaciones transnacionales en los mercados internos. Así, incluso el que éstas estén o no instaladas en el país constituye una diferencia decisiva en lo tocante a las estrategias que se han de definir.³

La pregunta fundamental en este apartado es: ¿cuáles son los factores esenciales que explican los cambios de las políticas de estabilización en los últimos tres decenios? Las de los años ochenta difieren de las de los setenta. Tales mudanzas no sólo

están asociadas a los patrones de comportamiento que rigen las relaciones financieras entre los países periféricos y las economías centrales, sino a situaciones concretas en el ámbito mundial en cada período.⁴

En los setenta las variables políticas y económicas en escala internacional otorgaban un amplio margen de maniobra. Las tasas de crecimiento eran relativamente altas; los préstamos fluían más o menos libremente. La gran afluencia de préstamos privados⁵ permitió que los gobiernos del Tercer Mundo honraran sus obligaciones crediticias y al mismo tiempo les evitó cumplir con los requisitos de estabilización impuestos por el FMI para el otorgamiento de préstamos. La competencia entre los países industrializados, así como los conflictos con las naciones socialistas, impedían que predominara una ortodoxia y permitían que los países del Tercer Mundo mantuvieran la estrategia de sustitución de importaciones para industrializarse. Además, si bien no había consenso en cuanto a la dirección por seguir, los sectores sociales nacionales interesados en las reformas no tenían injerencia en la formulación de políticas. En cierto sentido, el caudal de capitales privados hizo posible financiar los déficit fiscales sin modificar las políticas.

Sólo hasta el decenio de los ochenta el Banco Mundial, el FMI y el gobierno de Estados Unidos comenzaron a apoyar un modelo de acumulación⁶ que en algunos países de América Latina se había iniciado desde mediados de los setenta. Su propósito era inducir un "ajuste estructural" que contribuyera a superar la crisis derivada del endeudamiento externo. Esta nueva política tuvo repercusiones profundas que comprometían la evolución de la estructura y el modo de funcionamiento de las economías de la región en el largo plazo. En ese decenio, las tasas de crecimiento real descendieron al nivel más bajo desde la posguerra. Los términos de intercambio de los países importadores de petróleo se deterioraron de manera notable y las tasas de interés real y nominal llegaron a su tope más alto. Estas tendencias se acompañaron de la brusca caída de los préstamos comerciales privados disponibles para los países periféricos, lo que no se compensó con incrementos del crédito del sector público.

Durante esta época la influencia de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial se tornó mucho mayor que en los setenta. Esto se explica porque en el siguiente decenio las condiciones políticas y económicas internacionales se volvieron bastante más restrictivas. Las finanzas privadas se agotaron y se tejió un modelo en torno a la utilización de los mecanismos de mercado como estrategia apropiada

1. La dificultad para resolver su déficit en la balanza de pagos obligó a muchos países a acudir al FMI. Éste abrió sus puertas al financiamiento siempre que los gobiernos prestatarios adoptaran medidas ortodoxas para acortar la demanda mediante la reducción de los déficit presupuestarios, la restricción del crédito, el mantenimiento de los salarios bajos, la devaluación y la promesa de ejercer menores controles. Bárbara Stallings, "La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural", en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *La política del ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, CEREC, Bogotá, noviembre de 1994, p. 93.

2. Juan Carlos Lerda, "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias", *Revista de la CEPAL*, núm. 58, abril de 1996, pp. 63-77.

3. Barros de Castro, "El Estado, la empresa y la restauración del paradigma neoclásico", *Revista de la CEPAL*, núm. 58, abril de 1996, p. 51.

4. Una exposición más amplia de estos cambios se ofrece en Bárbara Stallings, *op. cit.*

5. Esta tendencia se incrementó después de los choques petroleros. Los gobiernos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) depositaron grandes sumas en los bancos comerciales privados de las grandes potencias, que luego se prestaron al resto del mundo.

6. Estos cambios en las políticas de los organismos internacionales coinciden con la crisis del fordismo y la aparición de un nuevo modelo de acumulación: el posfordismo (o toyotismo, como se le denomina en ciertos círculos).

para el desarrollo. El modelo —también denominado Consenso de Washington—⁷ de los gobiernos conservadores del Reino Unido, Estados Unidos y Alemania afectó el discurso y los programas de las instituciones financieras internacionales. Cuando este consenso se fortaleció, los países periféricos se vieron obligados a ajustar sus políticas de acuerdo con los criterios internacionales del FMI y el Banco Mundial para tener acceso a los recursos. En síntesis, las conmociones externas (y, por tanto, la mayor necesidad de divisas para financiar los déficits), así como el fortalecimiento de aquellas dos instituciones, brindaron las condiciones para avanzar posteriormente hacia programas de estabilización y ajustes estructurales.⁸

Durante el primer lustro de los años ochenta la reforma estructural no tuvo mucho efecto. La deuda y la estabilización de la balanza de pagos, al igual que el control de la inflación, seguían ocupando un lugar central en las preocupaciones de los países industrializados. El cambio de política de Estados Unidos, anunciado en el Plan Baker y confirmado posteriormente en el Plan Brady,⁹ colocó el ajuste estructural (privatización y liberalización de mercados) en un lugar importante en las negociaciones con los países del Tercer Mundo. Es obvio que los choques externos, la disminución de los préstamos y la moratoria en los pagos orilló a que muchos países de América Latina retomaran el problema de la estabilización en su agenda política para los ochenta.¹⁰ Este viraje en los programas de ajuste se entiende, también, porque el diagnóstico cambió en dicho decenio. Primero se pensó que era un problema de liquidez y lue-

7. Un análisis reciente sobre este particular puede verse en Susana Valivieso, "¿Cuál es el costo del consenso del 'Consenso de Washington'?", *Revista de Humanidades-UIS*, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre de 1997, pp. 17-28.

8. Estos cambios también se explican por el juego de coaliciones y rupturas entre los distintos actores de la escena internacional. A principios de los ochenta, la unión de los acreedores y la división de los países deudores repercutió en el problema de la deuda. A los países que incumplían con sus obligaciones se les amenazó con sanciones y a los que avanzaban en los pagos se les prometían recompensas. Sin embargo, a mediados del decenio la situación cambió. Los acreedores empezaron a adoptar enfoques diferentes para afrontar el problema de la deuda, y los vínculos entre los gobiernos, los bancos privados internacionales y los organismos multilaterales se disolvieron. Al tiempo, por la misma naturaleza del sistema financiero internacional, cuya dinámica por medio del crédito es parte sustancial del proceso de acumulación de capital, no se impusieron sanciones contra los gobiernos que incurrieron en atrasos.

9. Los términos en que las recomendaciones del FMI cambian las reglas de juego a partir de los años setenta se analizan en Gonzalo Patiño y Alirio Méndez, "Política económica en Colombia", *Revista de Humanidades-UIS*, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre de 1997, pp. 45-58.

10. De 15 países que estaban en la agenda del FMI, sólo dos aplicaron una reforma estructural en los años setenta. Chile inició medidas para liberalizar y privatizar su economía durante los años que siguieron a la instauración del gobierno militar en 1973. Corea introdujo la promoción de las exportaciones a comienzos de los sesenta; sin embargo, no intentó disminuir el papel del Estado ni aumentó las importaciones como lo hizo Chile.



as características

histórico-estructurales

de los países también

ayudan a explicar el

efecto de la influencia

internacional. Los que

gozan de una

estructura económica

diversificada son

menos vulnerables que

aquellos que cuentan

con una

monoexportadora

go que se trataba más bien de la incapacidad estructural de crecer a determinado ritmo.¹¹

Entre los factores externos de mayor relevancia durante la primera mitad del decenio de los noventa sobresalen las bajas tasas de interés y los fenómenos asociados a períodos de recesión en los mercados financieros mundiales, así como el interés manifiesto de invertir en economías que habían efectuado importantes reformas, por lo que ofrecían un menor riesgo cam-

11. Durante este período se destacan dos estrategias de estabilización para Centroamérica: una de carácter heterodoxo que utilizó el control del tipo de cambio como ancla nominal y aplicó restricciones a las importaciones y otra, más ortodoxa, que utilizó el control de la oferta de dinero como eje principal de la política de desinflación. Hubert Escath y Claudia Schatan, *Centroamérica: inflación y estabilización en la crisis y poscrisis*, Santiago, Chile, 1986.

biario y excelentes perspectivas de crecimiento.¹² Sin embargo, más importante todavía es que durante el decenio de los noventa se vuelve de particular importancia conceder mayor independencia a la banca central. Así, en 1991 se establece una nueva legislación en El Salvador; en 1992 en Argentina, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Colombia; en 1993 en Perú y México, y en 1995 en Uruguay, Paraguay, Bolivia y Costa Rica.¹³

Las ideas centrales que subyacen en estas reformas —según lo explica Ernesto Aguirre, consejero principal del Departamento Jurídico del FMI— son, en primer lugar, cerrar la puerta a la recurrencia de crisis hiperinflacionarias inherentes a la conducción discrecional de la política monetaria de un país y, en segundo lugar, el éxito alcanzado en materia de estabilización del valor interno de la moneda por bancos centrales autónomos, como el Bundesbank alemán.¹⁴

Sin embargo, la experiencia reciente de México demostró que las políticas antiinflacionarias basadas en anclas cambiarias conducen a períodos de severa inestabilidad, pues se crea dependencia de los flujos de capitales de corto plazo y, contrario a lo que se piensa, aumentan la inflación en el futuro. Más aún, para algunos autores el mejoramiento endógeno del resultado fiscal, como consecuencia de las fuerzas desatadas en las etapas iniciales de un programa de estabilización basado en el tipo de cambio, lo convierte en una medida inapropiada del comportamiento fiscal; en particular, el resultado fiscal puede ser una base engañosa para evaluar la sustentabilidad (congruencia intertemporal) del programa de estabilización.¹⁵

Las características histórico-estructurales de los países también ayudan a explicar el efecto de la influencia internacional. Los que gozan de una estructura económica diversificada son menos vulnerables que aquellos que cuentan con una monoexportadora. Igual ocurre con los estados con ingresos magros o baja tasa de ahorro interno. Esto los hace muy vulnerables a la posibilidad de recibir financiamiento externo.

12. Tan sólo de 1991 a 1993 los flujos anuales de capitales hacia América Latina promediaron 45 300 millones de dólares, equivalentes a 5.1% del PIB de la región, lo que permitió no sólo financiar el déficit en cuenta corriente, sino también una acumulación de reservas cercanas a 18 300 millones anuales en promedio. Guillermo Perry, "Los peligros de los consensos en el diseño de la política económica", en *Inflación, estabilización y política cambiaria en América Latina: lecciones de los años noventa*, TM Editores-Fedesarrollo, Bogotá, 1997.

13. En general se trata de una reestructuración sistémica del sector bancario, toda vez que se reconoce que "en la práctica los programas de reestructuración han sido algo desequilibrados, ya que se han centrado más en la reestructuración financiera a expensas de la operacional" (FMI, 1998).

14. Ernesto Aguirre, "El proceso de reforma de los bancos centrales en América Latina", en varios autores, *La banca central en América Latina: aspectos económicos y jurídicos*, TM Editores-Banco de la República, 1997, pp. 1-33.

15. Ernesto Talvi, "Estabilización basada en el tipo de cambio con respuesta fiscal endógena", en *Inflación, estabilización y política cambiaria en América Latina: lecciones de los años noventa*, TM Editores-Fedesarrollo, Bogotá, 1997, p. 77.

También influyen las particularidades políticas, tales como el tipo de régimen, la organización y movilización de los grupos de interés y la capacidad del Estado. En América Latina, los gobiernos e importantes sectores del sector privado de México, Chile y Colombia fueron los primeros en decidir sus vínculos con la economía internacional y el fortalecimiento de los intereses privados. Todo esto se daba no sólo por la capacidad técnica para formular las políticas, sino también por la capacidad política.

En México y Chile el apoyo financiero internacional y las relaciones comerciales con el exterior permitieron consolidar el proceso. En otros países prevaleció el apalancamiento internacional, como en Jamaica y Costa Rica, que requirieron de ayuda internacional para formular las políticas económicas, la cual incluso se extendió hasta la recopilación de la información y el apoyo al personal ministerial. En el caso de Perú, el presidente Alan García, siguiendo a su antecesor Belaúnde, instituyó una política heterodoxa contraria a los organismos financieros internacionales.

El último grupo lo constituyeron Argentina y Brasil. En los años ochenta estos países se caracterizaron por el cambio de un régimen autoritario a uno democrático. Sin embargo, su capacidad técnica ha sido "socavada por instituciones políticas débiles y un liderazgo político demasiado personalista". En 1985 Argentina, Brasil y Perú ensayaron políticas heterodoxas gracias a ciertas condiciones del momento (grandes reservas, considerable capacidad del Estado para elaborar programas macroeconómicos alternativos, presiones políticas). Sin embargo, al final del decenio los tres gobiernos se mostraban incapaces de controlar una inflación de cuatro dígitos y de resolver sus graves problemas de balanza de pagos sin provocar una recesión. En 1989-1990, los nuevos presidentes de esos tres países combinaron los programas de estabilización con propuestas de apertura económica y reducción del papel del Estado.

En Argentina, por medio del Plan Austral, el presidente peronista Carlos Menem acompañó su programa de desprotección del mercado nacional con la venta de empresas estatales (incluyendo la industria petrolera). El objetivo prioritario fue instaurar un "clima de inversión", capaz de revertir la dirección de los flujos observada en el decenio anterior.¹⁶ Alberto Fujimori en Perú, al igual que Carlos Andrés Pérez en Venezuela, aplicaron programas de choque. En México, Carlos Salinas, siguiendo la línea de su predecesor, privatizó las aerolíneas, la empresa telefónica, las industrias mineras (como el cobre). En Brasil, el programa de estabilización y ajuste estructural, plasmado en el llamado Plan Real de Estabilización del presidente Fernando Collor de Mello, encontró fuerte oposición en el Congreso. Los "logros" más notables se obtuvieron hacia finales de 1994, cuando la inversión extranjera era de aproximadamente 45 000 millones de dólares, sobre todo proveniente de Alemania y Japón.¹⁷

16. José María Fanelli y Mario Damill, "Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas", en *Afluencia de capitales y estabilización en América Latina*, TM-Editores-Fedesarrollo, Bogotá, 1994, p. 26.

17. Synesio Sampaio, "La economía brasileña renovada: perspec-

REPERCUSIONES EN LOS PAÍSES

Costos económicos¹⁸

El problema es que la profundidad y secuencia de las liberalizaciones comercial y financiera plantean una serie de opciones de política económica que pueden tener efectos significativos en la estructura productiva, la inversión interna y el empleo. Del mismo modo, la ejecución simultánea de estas dos reformas puede tener efectos de diverso signo en las cuentas corriente y de capital.

Uno de los supuestos clave en el que se basan los programas ortodoxos de estabilización y ajuste estructural es que, una vez aplicadas las medidas, el crecimiento económico se producirá automáticamente. Sin embargo, la evidencia de algunos países latinoamericanos indica que tal objetivo no siempre se alcanza. Incluso, hay un caso en que a pesar de haberse adoptado el ajuste estructural el país permanece estacando (Bolivia).

En la mayoría de las naciones latinoamericanas la inversión bruta tuvo una brusca caída. Por ejemplo, al comparar el decenio de los setenta con los últimos años del siguiente, Brasil, Bolivia, Perú y Venezuela tuvieron una cercana a 4% del PIB, mientras que en Argentina fue superior a 10 por ciento.¹⁹

La caída de la inversión en América Latina indujo la de la renta nacional y, con ello, un descenso del ahorro interno, una parte del cual se tuvo que transferir al exterior como pago de la deuda externa. En Perú y Venezuela dicho descenso fue superior a 10% del PIB durante los años ochenta, y en Argentina, Bolivia y México la cifra superó 5%. El ahorro externo descendió de 3 a 4 por ciento del PIB en Argentina, Brasil, Colombia y México. Además, en la mayoría de los países la transferencia de recursos al exterior, por concepto de pago de la deuda externa, fue superior a 4% del PIB a lo largo del decenio.²⁰

Otro problema es que los programas de estabilización contraccionistas pueden provocar una notable baja de la inversión. El recorte del déficit fiscal mediante la disminución de la inversión pública representó de 25 a 40 por ciento de la inversión total en América Latina.

En general los programas de ajuste conducen invariablemente:

- En lo que respecta al gasto, a formular planes concretos para aplazar o reprogramar los proyectos de infraestructura de las principales empresas estatales.

tivas en la era del real", *Revista de la Academia de Ciencias Económicas*, núm. 51-52, diciembre de 1996.

18. Para efectos del presente análisis, se tratan los decenios de los setenta a los noventa. Esto tiene el fin de presentar los resultados de los programas de ajuste en el largo plazo. Recuérdese que en algunos países la reactivación de la aplicación de tales políticas data en algunos países de mediados de los años setenta. El análisis, en cortos períodos, de los indicadores económicos y sociales puede inducir a sobrevalorar algunos resultados de las políticas de ajuste.

19. Patricio Meller. "Ajuste y reformas económicas en América Latina: problemas y experiencias recientes". *Pensamiento Iberoamericano*, t. II, 1992-1993, p. 44.

20. *Ibid.*

- En lo concerniente a los ingresos, a elevar los impuestos específicos sobre el consumo de bienes, eliminando además algunas exenciones fiscales e incrementando los ingresos no tributarios.

Costos sociales

La aplicación de las reformas económicas ortodoxas ha cobrado elevados costos sociales en América Latina. Algunos indicadores sociales pueden mostrarnos la magnitud de éstos en el decenio de los ochenta: "1) En Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela, el consumo per cápita²¹ se redujo más de 17% del PIB; 2) el desempleo alcanzó cifras de dos dígitos en Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela; en Chile llegó a superar el 30%; 3) los salarios reales se redujeron más de 50% en Perú y Venezuela; en Argentina y México los recortes salariales superaron 20%; 4) los gastos sociales (salud y educación) per cápita descendieron en muchos países 20 por ciento."²²

Con relación a los costos del ajuste social, es claro que en economías como las de América Latina, que carece del subsidio por desempleo, esta situación provoca inseguridad económica y descenso rápido en el nivel de vida del trabajador cesante y su familia.

De hecho, en los nuevos programas del FMI y el Banco Mundial se pretende compensar y prever, de alguna manera, el perjuicio de las políticas de estabilización, para lo cual la atención se centra en el gasto social en salud y educación. Han aparecido, además, nuevas figuras para consolidar los procesos de financiamiento, como el Sistema Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) y la ayuda a los países pobres muy endeudados (PPME), que se refuerzan a su vez con la aprobación, conforme a criterios de condicionalidad, de los nuevos acuerdos para la obtención de préstamos (NAP).

EL CONCEPTO DE "ESTABILIZACIÓN" DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

Algunos de los modelos que aplican las IFI se apoyan en los supuestos del enfoque neoclásico sobre la inflación.²³ Este fenómeno económico se atribuye a "un exceso de demanda y, a su vez, éste se explica por el déficit fiscal o por un exceso de crédito al sector privado. Así, el modelo sugiere que el déficit fiscal, que implica que el Estado gasta mayor cantidad de

21. Hay que anotar que el consumo per cápita es un indicador mucho mejor que el PIB o la renta nacional para evaluar la evolución del bienestar del habitante promedio en América Latina. Sin embargo, sigue siendo problemático porque omite la distribución del ingreso; relaciona el bienestar con el consumo de bienes y servicios, y no considera los costos ambientales del crecimiento.

22. Patricio Meller, *op. cit.*, p. 48.

23. Pese a que el objetivo principal del FMI es resolver los desequilibrios externos, su interés por controlar la inflación se debe al estrecho nexo de estas dos variables. La inflación tiende a crear sobre-

lo que recauda, financiando la diferencia con emisiones inorgánicas del banco central, debe reducirse significativamente. Lo mismo plantea para el exceso de crédito al sector privado.”²⁴

Así, al suponerse exceso de demanda y pleno empleo en el modelo, se proponen las siguientes líneas de política económica: alcanzar un presupuesto equilibrado, restringir el crédito al sector privado, disminuir el consumo público y privado, y eliminar las distorsiones económicas (como aranceles, subsidios, intervenciones estatales en la fijación de precios). Además, en la misma lógica de eliminar el “exceso de demanda” para suprimir el desequilibrio externo, se busca —con la manipulación de la tasa de cambio— desalentar las importaciones y aumentar las exportaciones para así obtener un mayor flujo de divisas que permita el pago del servicio de la deuda y, a su vez, facilite la obtención de nuevos créditos.

Desde una perspectiva crítica es claro que en muchas economías latinoamericanas no tiene sentido hablar de exceso de demanda generalizada, pues en numerosos mercados se observan capacidades instaladas ociosas y elevado desempleo. Aún más: pretender explicar un exceso de demanda a partir del déficit fiscal carece de fundamento. En muchas economías el factor que explica el mayor déficit fiscal no es el gasto interno, sino el servicio de la deuda externa.

Ahora bien, pretender alcanzar el equilibrio externo mediante devaluaciones permanentes es desconocer el carácter y la estructura de las exportaciones e importaciones. Las ventas externas de productos minerales y de petróleo dependen de una alta inversión. Así, su volumen está determinado por la capacidad instalada del sector. En tal caso, una devaluación puede incrementar las ganancias del exportador, pero no así el volumen de divisas que genera el sector.

Un incremento de la tasa de cambio tampoco puede tener mayor efecto en las importaciones de bienes de capital, insumos y alimentos, pues el volumen de las primeras está determinado por “las características técnicas y las previsiones de rentabilidad de la inversión y el de las dos últimas por el volumen de la actividad económica”.

Con el fin de graduar el efecto inflacionario o el anticíclico que puede llegar a tener el financiamiento del déficit fiscal es menester observar las consecuencias de utilizar el gasto estatal o la opción que se elija para financiar el déficit. En el primer caso se debe precisar si la actividad financiada por el gobierno pone

valuación —se produce cuando la tasa de cambio mantiene los costos nacionales por encima de los costos de producción internacionales, expresados ambos en la misma moneda—, socava “la base fiscal, haciendo imposible que los gobiernos paguen sus deudas externas. La inestabilidad causada por la inflación reduce la inversión extranjera, favorece la fuga de capitales y conduce a una dolarización de la economía. Todo esto viene a alimentar los desequilibrios externos. En suma, no es posible fijar la cuenta externa sin enfocar antes la inflación y las políticas internas” (Eliana Cardoso y Ann Helwege, *La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 181).

24. César Ferrari, *Política económica*, Fescol, Perú, diciembre de 1991, p. 227.

en movimiento otros renglones de la economía, en qué magnitudes y en qué lapso (efecto anticíclico). A fin de preservar el valor de la moneda nacional se debe evaluar si las actividades promovidas por la acción gubernamental han de incrementar la cantidad de bienes y servicios disponibles en el mercado.

En cuanto a las fuentes de financiamiento del déficit es prioritario establecer el origen del crédito que ha de financiar el faltante para restablecer el equilibrio presupuestario. Si la fuente es el financiamiento externo, hay que precisar en qué proporción se contrata en divisas (que van a convertirse en pesos y aumentar la cantidad de dinero en circulación) y qué parte de esos préstamos sólo ingresa al país en especie o en dinero.

El uso del crédito externo para financiar el déficit tiene el inconveniente de constituirse en un factor de desequilibrio de la balanza de pagos y, en determinadas situaciones, cuando la inversión pública depende de los créditos, es una variable cuyo manejo como instrumento anticíclico es difícil. En Colombia, este proceso ha provocado que la inversión pública se module conforme a las prioridades de los organismos internacionales de crédito, lo cual ha repercutido en la composición sectorial e intrasectorial de la inversión tanto nacional como extranjera.²⁵ Esto explica que se le haya dado prioridad a los proyectos de energía eléctrica, minería y construcción de carreteras, mientras ha disminuido el gasto social como proporción del total. Este proceso, a su vez, ha propiciado un alto componente importado de la inversión pública.

La prioridad que se asigna a esta forma de financiamiento de la actividad estatal se debe a que mantiene temporalmente la estructura de distribución del ingreso. En el mediano plazo, el mayor efecto recae en el consumo. En condiciones de alta devaluación, recurrir a las tarifas de los servicios públicos para financiar la deuda externa de las empresas estatales tiene un efecto negativo en el consumo. En otro caso, si se opta por el racionamiento de divisas, lo primero que se afecta es el consumo de bienes de lujo importados y, en última instancia, la inversión pública y privada.

Cuando los recursos provienen del crédito interno provisto por los ahorradores nacionales no se causa en principio presión adicional sobre el nivel de precios, pues esos dineros ya estaban circulando en la economía. No obstante, deben compararse los usos que de ellos pueda hacer el gobierno con los que haría el sector privado.

Si el origen de los recursos está en el crédito del banco central, la introducción de nuevas cantidades de dinero a la economía, mediante emisiones remozadas, acelera la inflación, por no encontrar pronta contrapartida en bienes y servicios.

Cabe señalar, además, que la aplicación de políticas macroeconómicas donde la inflación está fuera de control y los riesgos de financiamiento externo del déficit presupuestario se minimizan puede poner en entredicho la evolución del programa macroeconómico y la estabilidad de la economía. De ahí la im-

25. Véase Gonzalo Patiño, “Inversión extranjera directa en Colombia”, *Revista de Humanidades-UIS*, vol. 26, núm. 1, enero-julio de 1997, pp. 57-65.

portancia que debe otorgarse a las políticas monetarias y al tipo de cambio real para alcanzar el equilibrio macroeconómico.

Algunos gobiernos de América Latina han actuado en condiciones de aguda inestabilidad y, cuando todas las terapias ortodoxas (de enfoque monetarista) han fracasado, se ha hecho necesario intensificar la intervención del Estado mediante la adopción de políticas, con el concurso de otras de control inflacionario. Por sus propias dinámicas tales economías no estaban en posibilidades de recuperar la estabilidad.

La experiencia de estos países demuestra que toda congelación de precios debe entenderse como "una terapia transitoria, pues la producción y distribución de los bienes y servicios en la economía es un proceso dinámico que si no se ajusta a su propia evolución puede crear desajustes peores, iniquidades y desequilibrio en las relaciones de costos y precios entre sectores. Por eso cabe distinguir 'congelación' de 'administración' de precios; con lo segundo se trata de retomar el control de las variables desbordadas, pero no como el modelo de acumulación inflacionario que opera con la indización, [el cual] funciona sólo si unos sectores logran trasladar a otros el costo de la ventaja que los primeros se apropian. El choque sólo ha funcionado en países donde se ha vuelto a deprimir el ingreso de los trabajadores (Argentina) o donde se ha puesto mano en el control de la oferta y se han atacado las variables estructurales del lado de la oferta, como es el caso de Perú."²⁶

LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN Y LAS OPCIONES DE POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS

En primer lugar, pueden surgir conflictos entre los programas de ajuste del FMI (PAF) y las políticas de los préstamos de ajuste estructural (PAE) del Banco Mundial. Es claro que si la preocupación central de los PAE se centra en la oferta (mejoramiento del transporte e infraestructura para la producción de bienes transables, crédito, oferta de insumos), aunque se requiera cierta restricción en la demanda para alcanzar la estabilidad financiera, pueden aparecer conflictos entre las políticas promovidas por el Banco Mundial y los techos crediticios y de gasto que acompañan a los PAF.

Ello se deriva de que, desde su propia base teórica, los PAF se orientan a un ejercicio de programación financiera, mientras los PAE se desenvuelven en un marco de programación económica del sector productivo. Por ejemplo, el desarrollo del sector transable puede necesitar en el mediano plazo de subsidios que contrarían las políticas de ajuste presupuestario; los topes crediticios pueden contrarrestar políticas de tasas de interés activas que tienen por objeto estimular determinados programas de inversión.²⁷

26. Beethoven Herrera Valencia, *América Latina. Balance de una crisis*, Fescol, Bogotá, octubre de 1990, p. 178.

27. Osvaldo Rosales, "Marco externo, estrategias de desarrollo y ajuste estructural", *Desarrollo Económico*, vol. 29, núm. 113, Argentina, abril-junio de 1989, p. 14.

Otro problema de los programas del FMI y del Banco Mundial es el relativo a la definición de los horizontes. Mientras el primero evalúa el desempeño de los suyos en un período de uno a tres años (a veces menos), los del segundo no pueden evaluarse sino a la vuelta de cinco a siete años. Se aprecia, pues, que el horizonte de las políticas convencionales de ajuste del FMI no incluye elementos de oferta que busquen conciliar los techos crediticios con los programas de inversión pública y de gasto reasignado; por su parte el Banco Mundial no busca hacer compatibles las políticas de ajuste estructural con los objetivos macroeconómicos de corto plazo.

Asimismo, la concepción del Banco Mundial que identifica desarrollo con crecimiento económico se convierte en un lastre para dar respuesta integral a los problemas del desarrollo. Es lógico que cuando se discuten temas de ajuste de mediano plazo —asociados a la transformación en la estructura productiva— aparece el debate sobre las estrategias alternativas de desarrollo. Sin embargo, los gobiernos nacionales receptores de los préstamos no se cuestionan sobre el "papel del Estado, el ámbito de la empresa privada, el grado y forma de la orientación al exterior y la distribución del poder y del ingreso resultantes de la estrategia de desarrollo".²⁸

Es claro que, a partir de la idea de desarrollo de los actores sociales o políticos, podría identificarse en qué dirección profundizar las reformas, qué obstáculos salvar para llevarlas a cabo, qué alianzas promover, qué agenda transar o negociar, etc. En ausencia de esa noción se corre el peligro de ignorar qué es lo que se quiere y, además, se carece de criterios para evaluar el logro o el fracaso.²⁹

Los planteamientos del estructuralismo y del neoliberalismo coinciden en que no incorporan tales estrategias como columna central del sentido humanista de la acción social y estatal. Sin embargo, un elemento distintivo del neoestructuralismo es su preocupación por la equidad.

28. *Ibid.*, p. 15.

29. Hay varias concepciones sobre el desarrollo, que revelan su importancia y complejidad. Para el profesor Lauchlin Currie, el desarrollo se entiende como un grado aceptable de control sobre el medio ambiente, económico, social, político, demográfico y físico, el cual le permite a los países "adoptar soluciones más o menos apropiadas a sus problemas a medida que éstos se presenten". El desarrollo, en la versión del mismo autor, "no es un estado sujeto a mediciones cuantitativas sino un proceso que refleja la cultura prevaleciente de un país". En palabras del mismo Currie, "el desarrollo es un proceso de [moverse hacia] más que de [llegar a] un estado que en general caracteriza a ciertos países que entre nosotros acordamos denominar países más desarrollados". Esa misma palabra nos puede dar un indicio acerca de "las características particulares que quisiéramos ver imitadas, adquiridas o asimiladas" y, ¿por qué no?, creadas. El planteamiento del desarrollo humano de las Naciones Unidas (PNUD) se involucra en el análisis mediante el uso de indicadores basados en el índice de felicidad (que va desde indicadores de necesidades básicas insatisfechas hasta el desarrollo sostenible): esto, en cierto modo, muestra una ruptura entre las Naciones Unidas y el neoliberalismo. Las concepciones de desarrollo humano de las Naciones Unidas resultan de la negociación con los países del Norte.

Desde luego, la concepción que se tenga del desarrollo redundará en las iniciativas para lograrlo.³⁰ Desde esta perspectiva, el problema no se reduce al análisis de una organización social (llámese neoliberal o intervencionista), sino que debe incluir el sentido de la vida en sociedad o la razón de ser del hombre. En otros términos, están en juego la autorrealización y la autodefinición individual y colectiva. En el centro de la propuesta de ajuste estructural del Banco Mundial aparecen también la reducción del tamaño económico del Estado y la condena sistemática de éste como productor y regulador económico, sin que se basen en estudios empíricos ni en las experiencias sobre los desempeños de los sectores público y privado.

Respecto al tamaño del Estado, muchos analistas ortodoxos utilizan el término sin considerar sus numerosas acepciones. Para algunos, el tamaño del Estado se mide con los gastos totales con relación al PIB; para otros, según el número de funcionarios por cada 1 000 habitantes; otros se guían por el número de institu-

Respecto de la noción de desarrollo, Estanislao Zuleta señala: "No tomemos la técnica como la dirección del desarrollo humano. La técnica progresa de manera inevitable, pero la técnica tiene un tiempo que no es el tiempo de la cultura. Es evidente que un avión de 1920 es muy inferior a uno de 1985, pero no necesariamente un pensador de 1920 —un pintor, o un músico, o un hombre que tiene una relación humana de amor o de cualquier otro tipo— es inferior a uno de 1985. No pensemos el desarrollo con la noción de que la técnica decide el resto de las relaciones humanas. Tenemos que reinventar el desarrollo. El desarrollo es desarrollo humano global; el desarrollo técnico particular puede ser subdesarrollo humano; suele ser, está siéndolo, y no porque una sociedad sea agraria o se encuentre en transición. Si un hombre es más sensible a los colores, si es capaz de concebirlos mejor, si le hablan de otra manera, si es capaz de ver en un rojo algo que lo incita, lo agrade, le da una invitación al calor, o le sugiere la violencia, ese hombre está mucho más desarrollado que otro que no ver en el rojo sino un semáforo.

"Reconstruyamos la idea de desarrollo como desarrollo del hombre, y no nos hagamos la falsa idea de que la técnica, la capacidad de manipular a la naturaleza y a los otros hombres, es la definición del progreso humano. La educación que agacha la cabeza ante la técnica y tiene a la técnica como su meta y su paradigma es necesariamente la más represora de todas las educaciones."

Se puede pensar que las nociones de Currie y Zuleta sobre el desarrollo, antes que excluyentes, son complementarias.

30. Así, mientras que el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI) coloca su interés en que los satisfactores lleguen a las personas con menores recursos económicos, un enfoque centrado en el desarrollo de las capacidades humanas coloca en primer plano la libertad. Es obvio que sin ello no es posible alcanzar el desarrollo de las potencialidades humanas. En tal sentido, el horizonte del enfoque de las NBI es mucho más limitado y sólo se restringe a disminuir el número de pobres insatisfechos. Hacia el futuro, el reto es superar los problemas estructurales y fortalecer las capacidades.

Esta misma reflexión se puede extender al campo de las alternativas relacionadas con el mercado. Por ejemplo, para aquellos que sostienen que las relaciones de reciprocidad y solidaridad escapan a la lógica propia de la racionalidad del mercado, los caminos alternativos deben tener un carácter no mercantil, mientras que para los que creen que las relaciones de asociación y reciprocidad son funcionales para el mercado las vías alternativas tendrán que darse en éste.

ciones sociales, económicas o culturales. Por ello cualquier discusión sobre el aumento o la reducción del tamaño del Estado requiere de premisas sobre qué se entiende por tamaño del Estado. Este asunto es central en las reformas estructurales, más aún si se considera que en los países de alto desarrollo en los años ochenta la participación del gasto público en el PIB industrial fluctuó de 45 a 50 por ciento, mientras que en Colombia apenas alcanzó 20.3 por ciento.

También es importante considerar el tipo de actividades industriales y estratégicas que debe acoger el Estado. En Alemania, éste tiene una importante participación accionaria en la industria automovilística (Volkswagen), en la siderurgia y en el transporte aéreo; en Francia tradicionalmente la ha tenido en la industria, la banca y la aeronáutica.

En Estados Unidos, el transporte público masivo en ciudades como Nueva York, Chicago y Washington lo prestan empresas públicas; lo mismo ocurre con la electricidad generada en grandes proyectos hidroeléctricos, los cuales aportan una cuarta parte del fluido total.

En términos generales se puede decir que el grado de eficiencia de la prestación de los servicios depende, en mucho, de las formas de regulación a que estén sometidas las empresas públicas o privadas, así como de la capacidad de los usuarios para exigir una mejor calidad o una mayor cobertura. De otra parte, la empresa pública no puede evaluarse con los mismos criterios con que se analiza la privada, pues ésta se distingue por su búsqueda de la eficiencia, mientras que para el Estado es crucial la eficacia de sus funciones (acumulación y legitimación).

SOBRE EL CONCEPTO DE ESTABILIZACIÓN

En este apartado no se pretende exponer una política de estabilización aplicable a toda América Latina, sino sólo algunas ideas que permitan tomar distancia frente al concepto de estabilización de las instituciones financieras internacionales y el pensamiento económico neoclásico. Los conceptos de reestructuración del aparato productivo, patrones de consumo, desequilibrios macroeconómicos y objetivos y nuevos marcos de intervención del Estado cambian de un país a otro, conforme a su historia, régimen político prevaleciente, cultura, formación de determinadas alianzas sociales o políticas y características de su estructura económica (grado de diversificación de sus economías). En síntesis, las condiciones para un modelo dinámico, equitativo y estable se desprenden del mismo diagnóstico.

Entre los ortodoxos priva el consenso de que las fases deben seguir una secuencia lógica si se quiere mantener el progreso. Según ellos, la primera fase estaría consagrada a la estabilización macroeconómica, que entrañaría el ajuste fiscal y el control de la inflación. La segunda corresponde a las reformas estructurales, como la apertura de la economía, la liberalización, la desregulación y la privatización. En la última fase se transita el período de incremento de la inversión y el reinicio del crecimiento.³¹

31. Patricio Meller, *op. cit.*, p. 51.

Sin embargo, es importante aprender de la evidencia empírica. Ésta muestra que la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales deben ser simultáneas. Esto significa que a determinadas estructuras y situación económica y social les corresponde cierta política económica, por lo que ésta debe cambiarse si dichas condiciones se modifican. El mayor impulso a ciertas políticas está determinado por el entorno y el tipo de problemas que se deseen resolver en la coyuntura. La inacción es mucho más costosa en términos de bienestar y de tiempo.

La experiencia de América Latina enseña que es necesaria la congruencia macroeconómica para alcanzar la estabilización. La programación macroeconómica global se debe combinar con las políticas sectoriales. La adopción de una política sectorial de protección compensaría los "errores u omisiones" de la política macroeconómica. En Colombia, por ejemplo, políticas macroeconómicas como la revaluación del peso, la elevación de las tasas de interés, la disminución del gasto social público, se han aplicado no obstante el proceso de apertura. En el primer caso, la tasa de cambio perjudica a los exportadores y, en el segundo, se frena la inversión, pública y privada.

En términos generales, las políticas sectoriales se adoptarían para atenuar los conflictos entre los objetivos de las distintas políticas económicas o compensar los desequilibrios que en determinadas circunstancias provocan. En consecuencia, la estabilidad macroeconómica (en las balanzas de acumulación, fiscal y de comercio exterior) y las reformas estructurales son una condición necesaria para alcanzar el control del desarrollo. Obviamente, para este proceso se requiere no sólo de una política de ingresos que maximice la sostenibilidad y probabilidad de éxito de las reformas, sino también de un acuerdo político, de manera que los partidos compartan los costos de emprender las reformas. La manera en que se altere la distribución del ingreso determina en qué medida se concentran o se propagan los beneficios el desarrollo.

Lógicamente, para alcanzar la estabilidad no basta referirse a la macroeconomía, sino que también se debe considerar la teoría microeconómica. Gran parte de los errores de la política económica proviene de una mala lectura de los grandes agregados, en la que se ignora el funcionamiento de los distintos tipos de mercado (los de bienes y de servicio y la formación de los precios; el laboral y las políticas salariales; el de divisas y las políticas cambiarias; el de dinero y las políticas monetarias y crediticias).

Así, una política de estabilización debe basarse en el conocimiento de los distintos tipos de mercados y su implicación en la política económica. Si los mercados no se comportan de igual manera, es necesario al menos entender cuáles son las consecuencias posibles de determinadas políticas económicas.

NOTAS FINALES

Más que el problema de la deuda, a los organismos internacionales les importa mantener el orden financiero internacional. De ahí que sigan prestándole a países como Brasil, que ha incumplido sus compromisos. La influencia de

los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional restringe la autonomía del Estado, de manera que numerosos instrumentos (política monetaria, política fiscal) que antes estaban a disposición de los estados nacionales, hoy están sujetos a condiciones externas que fijan el marco de la acción estatal.

En general, se puede decir que la desregulación ha servido a los intereses del capital, conforme a los de las instituciones financieras internacionales. Es entonces necesario promover una regulación estatal que considere los intereses colectivos, lo cual supone la democratización de la vida política e institucional y el avance de la desprivatización del Estado. En este sentido, los mecanismos vía la fijación de precios, las tasas de interés, los subsidios sectoriales y otros, pueden utilizarse con claros propósitos redistributivos y de reactivación económica. El problema no es el instrumento sino el uso que de él se hace mediante la intervención del Estado.

En otras palabras, la solución de los desequilibrios macroeconómicos no se encuentra exclusivamente en el Estado o en el mercado: ambos deben operar en el marco de la democracia. Se trata, en cierto modo, de que el Estado tenga en cuenta los espacios de competencia propios del mercado y, a la vez, garantice los intereses propios de la sociedad civil.

El éxito de la regulación está asociado, en parte, al papel que pueda cumplir el Estado para resolver las asimetrías en la asignación y distribución de los recursos, evitar las operaciones de fusión e integración de las empresas, proteger los recursos naturales y arbitrar el funcionamiento de los mercados. Sólo una intervención congruente con los objetivos sociales y que sea resultado de un pacto social puede darle legitimidad y solidez a los propósitos gubernamentales, en la medida en que los objetivos propuestos los compartan los grupos gremiales y sociales más representativos.

Al igual que el mercado, hoy el Estado encuentra límites para asumir el papel de cohesionador de la sociedad y responder a los nuevos retos de la inserción internacional. No hay una división de funciones que asigne al Estado la tarea de la integración nacional, ni tampoco autonomía para manejar la política económica.

La intervención del Estado se hace, pues, necesaria no sólo para contrarrestar de modo permanente la creciente desintegración social que genera el avance del mercado, sino para promover la inserción en la economía mundial pues, dice Lechner, ésta "no opera exclusivamente a nivel de las empresas, sino que exige una inserción de la sociedad en su conjunto [...] Tal inserción no puede ser asegurada por el mercado, ya que requiere medidas de fomento (infraestructura, educación, etcétera) que no son rentables individualmente y medidas de regulación que dependen de la iniciativa estatal."

En síntesis, la acción del Estado debe ir mucho más allá de corregir las distorsiones del mercado (enfoque coyuntural). La especificidad de su intervención debe responder más a un esfuerzo deliberado y permanente de promoción del desarrollo económico y social, esto es, que haga referencia explícita a un modelo de desarrollo. 