

El FMI y la experiencia latinoamericana: desempleo, concentración del ingreso, represión

RENE VILLARREAL*

“Facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica.”

“Infundir confianza a los países miembros, poniendo a su disposición temporalmente, y con las garantías adecuadas, los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos, sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional e internacional.”¹

“La raíz de los problemas económicos y sociales de América Latina es estructural. Pero su solución, entre otras fuerzas, depende de la fuerza histórica de las nuevas ideas.”²

INTRODUCCION

Los fines del Fondo Monetario Internacional, enunciados en el Artículo 1 de su Convenio Constitutivo, se identifican con los cuatro problemas principales del sistema monetario mundial: el ajuste del desequilibrio externo, la liquidez para financiar dichos desequilibrios, la confianza en el medio de reservas y el problema de estabilización de precios e ingresos. Las funciones reguladora y financiera del FMI, complementarias entre sí, tienen el propósito de alcanzar dichos fines.

2. Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Economía de América Latina*, núm. 1, México, septiembre de 1978.

* México. Ponencia presentada en la Mesa IV: “Economía internacional y empleo”, del Sexto Congreso Mundial de Economistas.

1. Objetivos del Fondo Monetario Internacional, Convenio Constitutivo, Artículo 1, incisos ii y v.

En esencia, el Fondo considera que la "buena conducta" en las relaciones financieras internacionales permitirá lograr el objetivo primordial de expandir el comercio y la inversión internacionales, lo que a su vez contribuirá al pleno empleo y al desarrollo económico de sus países miembros. La asistencia financiera que, al menos en teoría, el Fondo proporciona a sus países miembros tiene el propósito de corregir los desequilibrios en sus balanzas de pagos, "sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional".

La intención de este trabajo es mostrar que el enfoque de los organismos financieros, en particular del FMI, no sólo no corrige los problemas de desequilibrios externos de los países en desarrollo, sino que además agudiza los de distribución inequitativa del ingreso y del desempleo, razones por las cuales los gobiernos de muchos países se ven en la necesidad de adoptar medidas autoritarias y de represión social. Para ello, se estudian los países de América Latina que devaluaron su moneda al menos una vez en el período 1965-1975. Al final se presenta el esbozo de un nuevo enfoque de políticas de ajuste al desequilibrio externo para ese tipo de países.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En los países en desarrollo, la devaluación no sólo es una de las medidas de política económica más dramáticas, sino también traumáticas, que un gobierno puede tomar, y generalmente va acompañada de elevados costos económicos, sociales e incluso políticos. Por una parte, en la práctica, la devaluación va seguida de una recesión inflacionaria (descenso de las tasas de crecimiento de la producción y del empleo, inflación y concentración del ingreso); por otra, en el aspecto político, muchas veces se limitan las libertades individuales a fin de mantener el "orden" establecido, obligando a los gobiernos a asumir una actitud más autoritaria y represiva.

En otras palabras, en los países en desarrollo la recesión inflacionaria (*stagflation*) se presenta regularmente en una situación posdevaluatoria; la devaluación (*caeteris paribus*) ejerce una presión inflacionaria significativa, y las políticas fiscal y monetaria contraccionistas —que generalmente el FMI "obliga" a adoptar al país que devalúa, mediante diversos acuerdos de apoyo financiero condicional (derecho de giro y ampliado)— originan la recesión y, con ello, el deterioro del bienestar de las grandes mayorías.

En efecto, la distribución del ingreso se hace cada vez más injusta e inequitativa. Por una parte, disminuye en forma considerable el empleo y, por ende, la masa salarial, como consecuencia directa de las medidas contraccionistas; por otra, los salarios reales también descienden a causa de la persistente inflación. Ante una situación cada vez más tensa, el Estado no puede ya legitimarse y es frecuente que asuma una política claramente represiva.

La experiencia histórica de los países en desarrollo indica que cuando se utiliza la devaluación —de manera deliberada o forzada— como mecanismo de ajuste, generalmente no

corrige el desequilibrio y, cuando lo hace, sólo es con carácter temporal. Son diversos los factores que explican el "fracaso" histórico de la devaluación como mecanismo de ajuste del desequilibrio externo. Sin embargo, quizá uno de los elementos más importantes sea el *enfoque equivocado del FMI*, tanto en lo que se refiere a la interpretación del origen de ese desequilibrio como sobre la devaluación (teorías de la devaluación) y las políticas que la deben complementar en los países en desarrollo.

El inadecuado tratamiento del FMI deriva de que aplica directamente a estos países el "enfoque ortodoxo de balanza de pagos". En este enfoque, el origen del desequilibrio se considera generalmente como un problema de sobrevaluación de precios y costos, o como un problema de sobreabsorción, principalmente por exceso *ex-ante*, del flujo de oferta monetaria. Aunque en ocasiones se reconoce la existencia de problemas estructurales, no se aplican, empero, las correlativas políticas de ajuste, y el problema del desequilibrio no se considera desde la perspectiva de una economía en proceso de crecimiento.

EL ENFOQUE DEL FMI

El origen del desequilibrio externo

Bajo el sistema de Bretton Woods, el Fondo reconoció en forma explícita los orígenes del desequilibrio externo de sus países miembros. Sin embargo, afirmaba que cuando existía un desequilibrio "fundamental" —sin definir claramente este concepto— se requería de un ajuste cambiario. Es decir, no había propiamente un diagnóstico del origen del desequilibrio: cuando se reconocía que la política debería consistir en un ajuste cambiario (el instrumento de ajuste o la receta era un movimiento en el tipo de cambio) se afirmaba que el diagnóstico señalaba que había un desequilibrio "fundamental". Además, en la ejecución de esa política no se distinguía entre países en desarrollo y desarrollados, cuyas características particulares podrían señalar diferentes orígenes del desequilibrio.

Durante los últimos veinte años, en forma implícita el enfoque del FMI atribuye el origen del desequilibrio externo a un desajuste de los precios o costos relativos o a una sobreabsorción en la economía. Por ello, "ambos enfoques [el del FMI y el monetarista] consideran que la balanza de pagos es en esencia un fenómeno monetario y dan una singular importancia al proceso de demanda y oferta de dinero en una economía abierta".³ De ahí que el enfoque del FMI sea básicamente monetarista, aunque reconozca dos casos específicos de desequilibrio: el temporal y el "estructural". Cuando el origen del desequilibrio radica en factores que escapan al control del país (como condiciones climatológicas adversas o una baja en la demanda mundial cíclica), el Fondo reconoce que se trata de un desajuste temporal. Para ayudar a quienes tienen ese tipo de problemas, el FMI creó el Servicio de Financiamiento Compensatorio de Fluctuaciones de las Exportaciones. El acceso a sus recursos no está

3. R.R. Rhomberg y H.R. Heller, "Introductory Survey", en FMI, *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, Washington, 1977, pp. 6-7. Traducción libre.

tan condicionado como el de los tramos superiores de crédito o el del Servicio Ampliado. Este último se creó en 1974 para ayudar a los países miembros que se enfrentaran a un desequilibrio externo originado en "desajustes estructurales" de precios, costos, producción y comercio exterior —concepto que tampoco se ha definido claramente. La utilización de este servicio financiero presupone la misma receta monetarista, ya que los países miembros pueden disponer de más recursos financieros, por más tiempo, que bajo un acuerdo de derecho de giro, siempre que se comprometan a seguir un programa de estabilización cuyas políticas contraccionistas son más rígidas.

En otras palabras, en la teoría y en la práctica, el FMI considera que la raíz del desequilibrio es un desajuste monetario y que, por tanto, requiere de una receta monetaria durante un periodo de ajuste de corto o mediano plazo

Las políticas de ajuste y los mecanismos de ejecución

Las políticas de ajuste de los programas de estabilización que el FMI obliga a adoptar a los países miembros para tener acceso a los recursos financieros del propio Fondo o de la comunidad financiera internacional, en general son un paquete de recetas sobre devaluación monetaria, liberación de precios y contracción de la demanda. El mecanismo de ejecución o instrumento operativo para poner en práctica el programa de estabilización se basa en el acuerdo de derecho de giro (*stand-by-arrangement*) y, más recientemente, en el acuerdo ampliado (*extended arrangement*).

El enfoque y las políticas de ajuste del FMI

Las políticas de ajuste suponen que el mecanismo de precios del mercado libre será el más eficaz y eficiente para orientar hacia la producción de bienes comerciables la asignación de recursos que permitirá equilibrar la balanza comercial. De aquí que, en general, se establezca el siguiente conjunto de políticas:

a) Política de precios y costos relativos: devaluación y liberación

■ *Devaluación del tipo de cambio.* Es una medida que tiene por objeto elevar los precios relativos de los bienes comerciables con respecto a los que no lo son. El supuesto implícito es que la elasticidad de la balanza en cuenta corriente hará que responda favorablemente a las variaciones en el tipo de cambio.

■ *Liberación cambiaria, comercial y de controles y precios internos.* Generalmente, la devaluación va acompañada de compromisos que obligan al país a eliminar el control de cambios, los tipos de cambio múltiples y cualquier otra restricción cambiaria. La liberación comercial implica eliminar controles cuantitativos al comercio y, en algunos casos, reducir el proteccionismo arancelario. Paralelamente, se incluyen cláusulas que implican la eliminación de controles al comercio interno para disminuir, aún más, las

barreras —teóricamente existentes— a la reasignación de recursos, por la vía de los precios, hacia los sectores que después de la devaluación resulten más rentables.

■ *Control de salarios.* Al mismo tiempo, el único control que sí se establece es el relativo a los salarios, que supuestamente deben crecer a una tasa menor a la que aumentan en los principales países con los que se comercia, lo cual permitiría que no se nulificara la ventaja en costos relativos que, en teoría, se deriva de la devaluación del tipo de cambio. Por supuesto, en los programas del FMI no se considera el nivel de la inflación interna ni el aumento del costo de la vida de los asalariados.

b) Política de contracción de la demanda agregada

■ *Política monetaria.* Generalmente, el paquete de acciones monetarias comprende un programa de restricción del crédito o de alzas de la tasa de interés, mediante el aumento de las reservas del sistema bancario (encaje legal), así como otras medidas monetarias, como elevación de la tasa de redescuento del banco central y venta de obligaciones de tesorería en el mercado interno, además del establecimiento de límites a la emisión de pasivos monetarios por la banca central.

■ *Política fiscal.* En este aspecto se da más importancia a la reducción del déficit del sector público, básicamente por la contracción del gasto corriente. Ello determina que, en general, se limite la contratación de personal para la burocracia gubernamental y que se implanten rigurosos sistemas de control de los gastos administrativos del gobierno y de las empresas públicas. En los casos drásticos, el acuerdo de derecho de giro o ampliado llega a estipular modificaciones en el sistema impositivo, para aumentar además la recaudación fiscal, para disminuir, al menos en el corto plazo, el poder adquisitivo de la población e incrementar los recursos del sector público para financiar el déficit.

■ *Política de financiamiento externo e interno.* Los programas de contracción de la demanda también extienden su acción al financiamiento de las brechas de divisas y de ahorro-inversión, limitando la contratación de créditos del sector público —tanto externa como internamente— a los requerimientos derivados del nivel mínimo de las reservas.

Es importante tener en cuenta que la rigidez del programa de estabilización depende de la gravedad del desequilibrio externo, que se determina comparando la cuota al FMI del país que requiere ayuda financiera con el nivel de su desequilibrio. En este sentido, no hay diferencia alguna en el tratamiento si el país es industrializado o en desarrollo. De la misma manera, en teoría, el Fondo debería exigir a los países superavitarios medidas de ajuste (apreciación de la moneda y política de expansión de la demanda) de igual rigor; empero, la evidencia demuestra que, en la práctica, el peso del ajuste ha recaído sobre los países deficitarios.

Es preciso señalar que, en principio, las medidas recomendadas por el FMI confunden el óptimo económico-social global de un país con el equilibrio de algunas variables

macroeconómicas. Es posible que con políticas de liberación se alcance el equilibrio en las variables como la balanza de pagos o el ahorro y la inversión. Sin embargo, eso significaría sacrificar el propio crecimiento e incurrir, además, en una inflación acelerada.

Las consecuencias más palpables de las medidas del FMI se reflejan en las significativas reducciones del número de empleos y del salario real. Las tensiones sociales derivadas del consiguiente empeoramiento en la distribución del ingreso y del bienestar general de la población, se agudizan, lo cual lleva a una represión creciente.

Los mecanismos de ejecución

Como se dijo, los instrumentos del Fondo para ejecutar programas de este tipo son los acuerdos de derecho de giro y ampliados. Ambos comprenden asistencia financiera, aunque no siempre se exige el ajuste de la paridad cambiaria, medida que se reserva a los casos de "desequilibrio fundamental".

La combinación de políticas que abarca el programa depende del grado de utilización de los tramos de crédito y de las facilidades permanentes de la cuenta general de recursos del Fondo. A medida que los giros representan un porcentaje mayor de la cuota, la condicionalidad se vuelve más dura. El único tramo que puede usarse sin ataduras condicionales es el de reserva; sin embargo, sí debe demostrarse la necesidad de recurrir a él por motivos de balanza de pagos.

Es evidente que las políticas y los instrumentos por medio de los cuales el FMI desempeña su papel es consistente con el enfoque teórico ortodoxo sobre el desequilibrio externo y los mecanismos de ajuste. De esa manera, juzgar la operatividad de tales instrumentos en el marco de los países en desarrollo requerirá de un cuidadoso análisis de sus experiencias, tanto en lo que atañe a su eficacia para corregir los desequilibrios como en sus repercusiones políticas y sociales. A continuación se analizan estos aspectos en el caso concreto de América Latina.

LAS POLÍTICAS DEL FMI Y LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Como se ha mencionado, el esquema de ajuste del FMI sitúa el origen del desequilibrio externo en un exceso de gasto —una absorción de la economía mayor que la generación de producto real, originado a su vez por un excedente *ex-ante* en el flujo de la oferta monetaria. Los mecanismos de ajuste, en consecuencia, incluyen medidas enfocadas a disminuir la absorción y a reasignar recursos al sector externo, así como a reducir el ingreso.

La experiencia latinoamericana muestra que dichos mecanismos no permiten la corrección permanente del desequilibrio. Esto se debe a que el paquete de políticas sólo tiene un alcance temporal; en lugar de desviar recursos hacia el sector externo, intensificar el proceso de exportaciones y de sustitución de importaciones y reducir la absorción por la vía del consumo, lo único que se logra es disminuir las importaciones, resultado de la devaluación.

En un trabajo anterior,⁴ señalé lo siguiente:

1) La elasticidad de las transacciones corrientes a un tipo de cambio dado no es significativamente diferente de cero para el período que se considere. Entonces, se puede afirmar que la eficacia de la devaluación como mecanismo de ajuste es dudosa, ya que no induce a reasignar recursos que disminuyan el déficit comercial o en cuenta corriente.

2) Un movimiento hacia la baja en el tipo de cambio influye negativamente sobre la tasa de crecimiento del PIB, en particular en el año de la devaluación y a dos años de la misma. Esta conclusión se ratificó mediante el estudio de sus efectos en los saldos monetarios reales, la redistribución del ingreso, el incremento del déficit en la balanza comercial en moneda nacional y el incremento de la deuda externa en moneda nacional, los cuales repercuten directamente en la absorción, con una influencia negativa en el ingreso.

3) Si a este efecto contraccionista de la demanda se agrega el que resulta de implantar un paquete de políticas de estabilización del gasto de carácter deflacionario, es obvio que el efecto negativo en el crecimiento económico se refuerza.

4) Debido a que no se logra una real reasignación de recursos, cuando se intenta restablecer el crecimiento, la restricción externa vuelve a aparecer, presionando a una nueva devaluación. En otras palabras, el fenómeno es recurrente y la corrección sólo fue temporal.

En consecuencia, la política de ajuste devaluación-estabilización, tal como se concibe y se lleva a la práctica, lleva, en el mejor de los casos, a una mejoría sólo temporal en la balanza de pagos, mediante la disminución de las importaciones, resultado del descenso de la tasa de crecimiento del producto real y de la reducción de las inversiones, lo cual compromete la capacidad productiva futura y acentúa el grave problema del desempleo. Además, dichas políticas empeoran el bienestar social y generalmente desencadenan un control político y social más represivo.

Política de precios y costos relativos: devaluación y liberación

■ La devaluación, cuyo objetivo teórico es elevar los precios relativos de los bienes comerciables con relación a los que no lo son, tiene dos consecuencias sobre el bienestar. Por un lado, en la mayor parte de los casos actúa en contra de los grupos de menores ingresos, que son los que producen los bienes no comerciables. Por otro, desencadena presiones inflacionarias, con la consecuente distribución regresiva del ingreso.

La liberación comercial a ultranza (bajo el llamado tratamiento de choque) conduce generalmente al cierre de

4. R. Villarreal, "Adjustment of External Imbalances in Developing Countries" (en prensa), será publicado por la ONU en *The Financial Issues of the New International Economic Order*, Jorge A. Lozoya y A.K. Bhattacharya (eds.).

empresas que no pueden hacer frente a la competencia internacional en el corto lapso que se fija para eliminar las restricciones al comercio, lo cual causa un efecto negativo en el empleo. Asimismo, la liberación de los precios internos y la eliminación de subsidios son muy regresivas.

Por último, el control salarial repercute en contra de los ingresos de la clase asalariada.

Política de contracción de la demanda agregada

La política monetaria, que por lo general comprende un programa de restricción del crédito interno, limita las posibilidades de inversión y, por tanto, de creación de empleos.

La política fiscal, que consiste básicamente en contraer el gasto corriente del sector público, impone límites a la contratación de personal. En casos más drásticos, también se estipulan modificaciones en el sistema impositivo que disminuyen el poder adquisitivo de la población.

En suma, la aplicación de estas políticas del FMI a las estructuras particulares de los países latinoamericanos crean *conflictos directos entre la justicia social (¿quién paga el costo del ajuste?) y la supuesta eficiencia económica.*

A continuación se analizan los efectos de las políticas del Fondo sobre los salarios reales, el empleo y el grado de represión en las economías latinoamericanas que tuvieron una o más devaluaciones durante el período 1965-1975.⁵

Efectos en el empleo

La estructura productiva de los países latinoamericanos ha mostrado poca capacidad para absorber una población activa que crece con relativa rapidez. En efecto, en muchos casos la estrategia de industrialización se ha basado en tecnologías de avanzada, en las que el capital se usa en forma intensiva. Además, en muchas ocasiones las empresas respectivas sólo han sustituido actividades preexistentes, en las que el uso del trabajo era más intensivo. Por otra parte, la rigidez en las estructuras productivas ocasiona problemas de subempleo. Dicho en otras palabras, los problemas del empleo responden a factores de carácter estructural.

Sin embargo, la teoría y la práctica del Fondo hacen caso omiso de los problemas estructurales. De ahí que los mecanismos para corregir los desajustes en las balanzas de pagos no sólo sean inadecuados, sino que además actúan en forma negativa sobre el nivel de vida de la población.

En particular, el problema del empleo se agrava por tres factores: la devaluación del tipo de cambio tiene un efecto contraccionista sobre la actividad económica; la política de estabilización se orienta a reducir la demanda agregada, y la liberación comercial a ultranza y en un lapso muy corto

(tratamiento de choque), provoca el cierre de muchas empresas que no pueden sobrevivir ante la fuerte competencia internacional.

El efecto de esas políticas necesariamente se refleja en el empleo, en virtud de que el producto está asociado a una cierta cantidad de trabajo o nivel de empleo. Por ello, al disminuir el ritmo de crecimiento del producto disminuye también la tasa de absorción de la mano de obra.

De acuerdo con una serie de regresiones calculadas para la variación porcentual del PIB y del tipo de cambio (devaluación) en el conjunto de países señalados, la elasticidad tipo de cambio del producto fue negativa en el año de la devaluación y dos años después de la misma, mientras que no fue estadísticamente diferente de cero un año después de la baja en la tasa de cambio (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

Estimación de la elasticidad del PIB en América Latina ante una devaluación¹

Concepto	Término constante	Beta	Beta estandarizada (elasticidad)	R	F
PIB	3.18325	-0.00517	-0.33637	0.11314	4.08253
PIB (rezago = 1 año)	2.49835	-0.00234	-0.13094	0.01715	0.55824
PIB (rezago = 2 años)	3.84785	-0.01044	-0.63296	0.40064	21.39004

Las ecuaciones estimadas son del tipo $\frac{d \text{ PIB}}{\text{ PIB}} = \text{término constante} + \text{beta} \frac{de}{e} + u$
 donde
 PIB = producto interno bruto
 e = tasa de cambio
 u = error

1. Se incluyen 27 casos de países que tuvieron una o más devaluaciones en el período 1965-1975, excluyendo a Brasil y Colombia.
 Fuente: elaboración del autor.

Para verificar el efecto contraccionista que resulta de una devaluación se utilizó un modelo del tipo Kalecki-Keynes desarrollado por Krugman y Taylor.⁶ Los resultados de la estimación se deben examinar tomando en cuenta que el efecto "saldos monetarios reales" y los efectos "precios" neutralizan parcialmente el efecto contraccionario. Con ayuda de este modelo se puede observar cómo todas las devaluaciones consideradas provocaron una disminución

5. Se eliminaron los casos de Brasil y Colombia, que mantuvieron un régimen de minidevaluaciones, cuyos efectos son muy diferentes a los de una devaluación repentina y de considerable magnitud.

6. P. Krugman y I. Taylor, "Contractionary Effects of Devaluation" en *Journal of International Economics*, octubre de 1976.

promedio de 3.6% en el producto real, aunque en casos como el chileno de 1974 fue superior a 25% (véase el cuadro 2).

CUADRO 2

Estimación de los efectos contraccionarios de las devaluaciones y su efecto en la distribución del ingreso en América Latina durante el período 1965-1975¹
(Efecto ingreso en las variables en el período transcurrido entre el cambio de la tasa base a la tasa cambiaria final)²

País	Año de la devaluación	PIB real	Ingreso a los salarios	Ingreso a las rentas
Argentina	1966	- 4.840	- 4.780	- 0.999
Chile	1966	- 0.053	- 0.051	- 0.027
Uruguay	1966	- 0.504	- 0.493	- 0.241
Argentina	1967	- 6.960	- 6.840	- 0.245
Chile	1967	- 0.047	- 0.450	- 0.024
Perú	1967	- 2.070	- 1.930	36.600
Trinidad y Tabago	1967	- 3.530	- 1.890	- 0.268
Uruguay	1967	- 3.110	- 3.010	- 1.450
Chile	1968	- 0.061	- 0.058	- 0.030
Uruguay	1968	- 1.140	- 1.090	- 0.509
Chile	1969	- 0.002	- 0.003	- 0.001
Argentina	1970	- 3.060	- 3.020	- 0.322
Chile	1970	- 0.083	- 0.080	- 0.042
Ecuador	1970	- 3.110	- 2.620	30.300
Argentina	1971	- 5.320	- 5.240	1.580
Jamaica	1971	- 1.920	- 1.820	1.700
Uruguay	1971	- 2.280	- 2.220	- 0.899
Bolivia	1972	- 5.610	- 4.870	50.300
Chile	1972	- 0.326	- 0.321	- 0.154
Trinidad y Tabago	1972	- 0.390	- 0.274	1.460
Uruguay	1972	- 7.850	- 7.520	- 2.750
Chile	1973	- 8.330	- 8.150	- 3.700
Trinidad y Tabago	1973	- 0.357	- 0.250	1.220
Uruguay	1973	- 3.450	- 3.320	- 0.951
Chile	1974	- 25.400	- 24.100	- 2.830
Costa Rica	1974	- 2.150	- 1.380	29.100
Uruguay	1974	- 6.580	- 6.250	- 0.565

1. Se excluyeron países con régimen de minidevaluaciones, Brasil y Colombia.

2. Se toman los cambios sobre cantidades en términos reales.

Fuente: elaboración del autor con base en el modelo Krugman-Taylor.

Los efectos de la contracción económica son claros en el caso chileno:

“En 1975 la economía chilena sufrió una fuerte contracción. El producto interno bruto disminuyó cerca del 15%, la producción industrial bajó más del 23% y la inversión bruta fija se redujo 31%. Al mismo tiempo, la desocupación aumentó fuertemente y en el segundo semestre el desempleo abierto afectó de manera directa a uno de cada seis miembros de la fuerza laboral del Gran Santiago.”⁷

Por otra parte, dentro de la liberación comercial total y en corto tiempo, sólo las grandes industrias, con capital

intensivo, pueden sobrevivir ante la competencia internacional. Ello frena la expansión de industrias que pueden presentar ventajas comparativas dinámicas y, por tanto, la absorción de mano de obra, cuestión que se ilustra con el caso de la economía argentina.

“La tasa de desempleo parece haber aumentado durante 1971 en todo el país... algunas de las causas que provocaron esta situación fueron la disminución de la construcción privada y el hecho de que gran parte de la expansión industrial se realizó sobre la base de aumentos de la productividad y el crecimiento relativamente menor de las industrias que ocupan más mano de obra.”⁸

Las cifras que proporciona Ffrench-Davis también corroboran la hipótesis de que la liberación comercial a ultranza y con tratamiento de choque lleva a un notable descenso de la participación de la producción industrial en el PIB. Más aún, el nivel de empleo industrial en Chile, de 1976 a 1978, se encuentra 8% por abajo del registrado en 1975, año en que la recesión económica fue más grave (véase el cuadro 3).⁹ En otras palabras, al fenómeno de recesión —que en sí mismo tiene consecuencias negativas sobre el nivel de empleo— va acompañado de una liberación comercial bajo el tratamiento de choque que afecta en forma adversa al proceso de industrialización, frenando no sólo la participación de la población activa en ese sector sino también el desarrollo global del país.

Hay que tener presente que como resultado de muchas de las políticas del FMI se obstaculiza la capacidad de absorción de mano de obra, ya que las expectativas que se generan después de una devaluación no crean un clima favorable para la inversión; el elevado costo del crédito y la competencia internacional obliga a las industrias a detener sus planes de inversión, y la reducción del gasto del sector público incide negativamente en el empleo. En el caso de Perú, el costo social de las políticas del Fondo fue evidente:

“...Se aceleró el proceso inflacionario, sobre todo por los reajustes correctivos de los precios, la elevación de las tasas de interés y las devaluaciones sucesivas, factores todos ellos que encarecieron los costos de producción. La política de remuneraciones, por el contrario, atenuó las presiones sobre los costos, ya que los aumentos de los salarios fueron menores que el ritmo inflacionario. La pérdida consiguiente del ingreso real de los trabajadores, unida al aumento de la tasa de desocupación, representaron el costo social de la política vigente.”¹⁰

Vale la pena hacer notar que el incremento de las cifras de desempleo abierto en los países que se sujetan a las políticas del FMI resultan aún más dramáticas si se considera que, en los países subdesarrollados, la población activa que no encuentra ocupación en el sector moderno de la economía se refugia en los servicios o en el de la agricultura tradicional, sin que el indicador del desempleo abierto se vea afectado mayormente.

8. *Ibidem*, 1971, p. 77.

9. R. Ffrench-Davis y J. Arellano “Apertura financiera externa: la experiencia chilena” (mimeo.), 1980.

10. CEPAL, *op. cit.*, 1978, p. 788.

7. CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1975, p. 165.

En consecuencia, a pesar de la poca información disponible, el nivel de empleo en los países latinoamericanos disminuye como resultado de las políticas de devaluación, liberación y estabilización.

CUADRO 3

Producción y empleo industrial en Chile
(Índices con 1970 = 100)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Producción	106.2	107.3	82.1	92.2	100.7	110.9
Empleo	113.4	110.5	100.1	92.7	92.2	92.1
Participación porcentual de la industria en el PIB	25.3	23.7	19.4	19.9	20.6	21.0

Fuente: Ricardo Ffrench-Davis, *Políticas de comercio exterior en Chile: 1973-1978*, CIEPLAN, sobre la base de cifras de Sociedad de Fomento Fabril y ODEPLAN (mimeo.).

Efectos en la distribución del ingreso

En América Latina la excesiva concentración de la riqueza y la propiedad coadyuva a reforzar la heterogeneidad estructural de sus economías. Esto implica, a su vez, que los niveles de productividad en las diferentes actividades económicas sean muy dispares. Así, las personas empleadas en el sector tradicional cuentan con bajísimos ingresos, mientras que las involucradas en la producción del sector moderno, absorben la mayor parte del ingreso.

Si bien gran parte de la desigual distribución de la riqueza se explica por factores estructurales, esta desigualdad se agrava cuando se instauran políticas que obedecen a soluciones coyunturales que intentan resolver los desequilibrios de balanza de pagos.

Las políticas de devaluación-liberación-estabilización aceleran el proceso inflacionario, con sus obvias repercusiones en la distribución del ingreso, en favor de los grupos más poderosos. En el caso de Ecuador, la devaluación desató un acelerado proceso inflacionario:

“El principal elemento inflacionario lo constituyó la devaluación del sucre en 39%, acordada en agosto de 1970 después de casi un decenio de estabilidad del tipo de cambio.”¹¹

Asimismo, para Trinidad y Tabago:

“Otro factor externo que ha agravado la inflación ha sido la depreciación del dólar de Trinidad y Tabago en relación con el dólar de los Estados Unidos, por la vinculación tradicional que aquella moneda mantiene con la libra esterlina, cuyo valor ha estado disminuyendo... Este hecho influyó en los precios internos de dos maneras: primero, hizo

subir el costo de las importaciones procedentes de América del Norte, que constituyen parte importante del total de las importaciones que no corresponden a crudos. Segundo, como las exportaciones de petróleo, que representan el grueso de las entradas totales de la exportación, se pagan en dólares, hizo necesario emitir cada vez más moneda nacional ante la afluencia de intereses por concepto de exportaciones petroleras; esto, a su vez, amplió la oferta interna de dinero más que si existiese una paridad fija respecto al dólar de los Estados Unidos.”¹²

Como es bien sabido, todo proceso inflacionario actúa en contra de los grupos que precisamente tienen menor poder adquisitivo. Esto cobra mayor importancia si se considera que, aunadas a la devaluación, el FMI exige que se cumplan políticas de control salarial, así como la liberación de precios. El objetivo de dicho control, según el propio Fondo, es el de no nulificar la ventaja en costos relativos que en teoría se deriva de la devaluación, lo cual supone que el salario es el único factor importante en costos; asimismo, supone que el costo del capital no es significativo, pues recomienda aumentar la tasa de interés. Es pertinente observar que se estima que 40% del incremento de la inflación en Estados Unidos en 1980 se debe a los elevados aumentos en las tasas de interés. Así, ante las presiones inflacionarias desatadas por la devaluación y la liberación de precios, el salario real tiende a disminuir considerablemente.

Mediante el modelo de Krugman-Taylor mencionado, se estimaron las variaciones porcentuales en los ingresos correspondientes a los asalariados y los rentistas. En todos los casos, los ingresos de los asalariados disminuyeron en mayor proporción como consecuencia del cambio de la paridad; resaltan los casos de Perú, Ecuador, Bolivia y Costa Rica, donde la proporción de las rentas fue muy positiva, mientras la de los salarios, negativa (véase el cuadro 2).

Estos hechos indican que, aun en los casos en que aumentaron los salarios nominales, no se pudo compensar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, además de que los reajustes se llevaron a cabo, por lo regular, con un desfase no inferior a un año al de la tasa de inflación.

Entre la experiencia de los países que sólo sufrieron una devaluación en el período 1965-1975 (Perú, 1967; Ecuador, 1970; Bolivia, 1972; Costa Rica, 1974) resultaron notables la pérdida del poder adquisitivo de la clase trabajadora, así como el enriquecimiento simultáneo de los grupos ligados al sector de exportación. Este hecho se ilustra claramente con la experiencia boliviana:

“Los salarios tuvieron reajustes en su mayoría por un monto fijo, con la intención de frenar un crecimiento desproporcionado de la demanda y evitar que los mayores costos que generarían los mayores ajustes no constituyeran presiones adicionales sobre los precios. Una parte importante de los trabajadores durante este año experimentó reducciones de distintos grados en su nivel de vida... Los grupos exportadores, los ligados estrechamente al mercado financiero y los industriales en general han visto incrementar sus

11. *Ibidem*, 1974, pp. 52-53.

12. *Ibidem*, 1975, p. 393.

participaciones en el producto generado. La bonanza externa se concentró principalmente en estos núcleos, y el propio proceso inflacionario, como ocurre generalmente, les significó mayores apropiaciones de excedentes.”¹³

El deterioro del poder de compra de los asalariados es aún más importante en los países que tuvieron frecuentes devaluaciones. En el caso de Argentina, los salarios reales de los obreros descendieron 3.9% en 1967, y el salario familiar bajó 6.6, 3.9 y 8 por ciento en 1970, 1971 y 1972, respectivamente.¹⁴ La economía chilena, que con excepción de 1971 sufrió devaluaciones anuales, registró una tasa de crecimiento de sueldos y salarios reales siempre negativa, destacando 1973, cuando se alcanzó una tasa de -34%.¹⁵ Ello dio origen a que en Santiago el quintil superior aumentara de 44.5 a 51 por ciento.¹⁶

Entre las políticas que acompañan a la devaluación se encuentra el incremento de la recaudación del sector público, la cual contribuye a elevar los precios y, por ende, a reducir los salarios reales. En Trinidad y Tabago:

“El índice de los salarios mínimos de los trabajadores industriales aumentó 1.6% entre los meses de mayo de los años 1967 y 1968. En cambio, los precios se elevaron en 7%. Esta alza es atribuible a la devaluación monetaria de noviembre de 1967 y al aumento de impuestos indirectos establecidos en el presupuesto de 1968.”¹⁷

Cabe señalar que la experiencia de América Latina, en lo que se refiere a la concentración de la riqueza que sigue a una devaluación, coincide con la evidencia de otros países subdesarrollados de los que hay información sobre precios y salarios. En efecto, Connolly y Taylor encontraron en una muestra de 16 países que, en el año posterior a la devaluación, los precios al consumidor subieron en promedio 22.9%, mientras que los salarios en la industria manufacturera lo hicieron 17.9%. De este hecho concluyeron que la declinación en los salarios reales de la economía es aún mayor, bajo el supuesto de que los trabajadores en las manufacturas están mejor organizados, y por ello la pérdida de su poder adquisitivo es menor.¹⁸

Para resumir, a la aguda disminución de los salarios como consecuencia de una devaluación —mostrada con ayuda del modelo de Krugman-Taylor—, se aúna el agravamiento derivado de las políticas de control salarial y liberación de precios.

13. *Ibidem*, 1972, p. 169.

14. *Ibidem*, 1969, p. 109; 1970, p. 146; 1971, p. 77; 1972, p. 37.

15. *Ibidem*, 1978.

16. J.E. Herrera y J. Morales, *La inversión financiera externa: el caso de Chile 1974-78*.

17. CEPAL, *op. cit.*, 1968, p. 248.

18. Graham Bird, *The International Monetary System and the Less Developed Countries*, The MacMillan Press, 1978, pp. 136-137. Los estudios a los que hace referencia son: R.N. Cooper, “Currency Depreciation in Developing Countries”, en *Essays in International Finance*, núm. 86, Princeton, N.J., junio de 1971; R.N. Cooper, “Currency Devaluation in Developing Countries”, en *Government and Economic Development*, ed. Ranis, 1971 y M. Connolly y D. Taylor, “Testing the Monetary Approach to Devaluation in Developing Countries”, en *Journal of Political Economics*, LXXXIV, 1976.

Efectos en el sistema político

En América Latina, el paquete de políticas “recomendadas” por el FMI agudiza las tensiones sociales. Esto lo podemos ver en tres puntos:

- Al devaluar y, por consiguiente, reforzar la espiral inflacionaria y contraer la actividad económica, los efectos nocivos sobre la distribución del ingreso y el empleo no se hacen esperar.

- Al suprimir controles al comercio interno y externo y liberar los precios, con excepción del de la mano de obra, desaparecen industrias y se ocasiona un serio deterioro en el nivel de vida de la clase trabajadora.

- Las medidas contraccionistas de la demanda agregada frenan el aumento del empleo, tendencia que no contrarresta la reasignación de recursos en favor de bienes comerciables, dada la rigidez del sistema productivo.

En otras palabras, ante una injusta distribución del ingreso que se traduce en una disminución seria del bienestar de las grandes mayorías, el Estado difícilmente puede legitimarse y tiene que recurrir a métodos cada vez represivos. Esta política adquiere distintos matices —según los países y los tiempos—, que van desde un autoritarismo más o menos disfrazado hasta el abiertamente represivo. Y de ahí al totalitarismo sólo hay un paso.

Un estudio en donde se tomaron en consideración cuatro indicadores de la represión —suspensión de los derechos constitucionales; arrestos, exilios y ejecuciones; restricciones a los partidos políticos, y censura de los medios de comunicación— que se calificaron cada uno de 0 a 4, muestra que el grado de represión en Argentina, que aminoró en el período 1960-1961, aumentó en la última parte de ese decenio al darse las políticas de ajuste cambiario y estabilización en 1966 y 1967. Aunque no disponemos del valor del indicador para los siguientes años, todo parece señalar que la represión fue en aumento (véase el cuadro 4).

Ecuador, por su parte, que sufrió una devaluación en 1970, tuvo una clara tendencia a convertirse en un régimen cada vez más autoritario. En el mismo caso se encuentra Uruguay, con frecuentes devaluaciones en los años sesenta y setenta y cuyo grado de represión pasa de 0.4 en 1960-1964 a 4.0 en 1965-1969. Como en el caso de Argentina y Chile, Uruguay tiene una de las dictaduras más abiertas, y no sería muy aventurado concluir que el indicador de represión aumentó en los últimos años.

Así, las políticas de devaluación, liberación y estabilización del FMI agudizan las tensiones sociales y la represión en los países subdesarrollados. Ello corrobora la tesis de Sheahan¹⁹ de que las políticas económicas ortodoxas, basadas

19. John, Sheahan, “Market-Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America”, en *Research Memorandum*, núm. 70, Center for Development Economics, Williams College, junio de 1978, p. 1.

en los mecanismos de mercado, *requieren*, paralelamente, un mayor grado de represión.

CUADRO 4

Indicadores de represión en países latinoamericanos en el período 1955-1969

	1955-1959	1960-1969	1965-1969
Argentina	8.6	5.8	8.6
Ecuador	2.6	4.0	4.2
Peru	5.8	3.4	4.4
Uruguay	0.6	0.4	4.0
Venezuela	9.4	5.6	4.0

Fuente: Ernest Dutt y John McCument, *Violent and Repression in Latin America*, The Free Press, Nueva York, cuadro 2, p. 39, citado por John Sheahan, *Market-Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America*, Williams College, Williamstown, Mass., 1979.

LA NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE DEL FMI

La evidencia empírica indica que, en América Latina, la devaluación provoca efectos contraccionarios e inflacionarios significativos que, aunados al programa de contracción de la demanda, deterioran el nivel de vida de las mayorías, obligando a aumentar la represión a fin de controlar una difícil situación política. Además, tales programas sólo han logrado reducir el desequilibrio externo en forma temporal ya que no se produce una desviación real de recursos hacia el sector de exportación, ni una sustitución de importaciones más intensiva. Es evidente que el enfoque ortodoxo y la política de ajuste del FMI no son los adecuados, ya que el origen y las causas del desequilibrio en los países en desarrollo obedecen más a desajustes estructurales. De aquí la necesidad de que el FMI adopte un nuevo enfoque y establezca nuevas políticas de ajuste. Es evidente que la manera de corregir ese tipo de desequilibrio debe considerar los desajustes estructurales de una economía en proceso de crecimiento, y enmarcar en este contexto las políticas de ajuste al desequilibrio externo: este es un enfoque neoestructuralista de balanza de pagos. En él, la política de ajuste de precios relativos (devaluación) se debe considerar junto con una política de expansión selectiva de la demanda y otra de fomento selectivo a la producción e inversión en los sectores de exportación y de sustitución de importaciones.

En otras palabras, en este enfoque se acepta la influencia de exceso de demanda y el desajuste de los precios y costos relativos, pero se establece claramente que en los países subdesarrollados estos factores actúan de manera diferente a como lo establece la teoría ortodoxa para los desarrollados. Sin embargo, se señala que las principales causas —y soluciones— del desequilibrio externo se encuentran en el lado de la oferta.

Propuesta de un nuevo enfoque de balanza de pagos para el FMI

El nuevo enfoque de balanza de pagos debe analizar el desequilibrio externo y su proceso de ajuste no como fenómenos de corto plazo sino en la perspectiva de crecimiento y desarrollo. Esto es, para los países en desarrollo el problema es cómo promover y garantizar un crecimiento económico sostenido sin caer en desajustes externos. En este sentido, las políticas de ajuste deben plantearse el problema de cómo corregir el desequilibrio externo para que, al renovarse el crecimiento, no se incurra nuevamente en él. Con respecto al diagnóstico del origen, el nuevo enfoque debe distinguir entre los sistemas y las causas del fenómeno, antes de establecer un acuerdo de apoyo financiero condicional.

Propuesta de una nueva política de ajuste del FMI

La nueva política con respecto a las medidas de ajuste del desequilibrio externo debe reorientar las políticas de precios-costos relativos y de demanda, de acuerdo con las características del proceso de ajuste, partiendo de la base de que son economías en proceso de crecimiento, con problemas estructurales. Adicionalmente, será necesario que se incluya una política de fomento directo a la oferta e inversión productiva, en la actualidad ausente en los acuerdos de apoyo condicional. De esta manera, al asegurar el crecimiento neto de la economía, el bienestar de la población se deteriorará menos por la creación de nuevos empleos, al tiempo que disminuirán las tensiones sociales derivadas de la inestabilidad del ingreso familiar. Las nuevas políticas de ajuste serán las siguientes:

a] *Políticas de precios-costos relativos*

- *Devaluación* como política general de desviación de la demanda agregada hacia el sector exportador y de sustitución de importaciones; se utilizaría en los casos de sobrevaluación de precios-costos y cuando dichos sectores tuviesen una elasticidad de respuesta significativa. En las economías primario-exportadoras y de industrialización incipiente, las elasticidades precio de la demanda de exportaciones e importaciones generalmente son muy reducidas, por lo que dicha medida sólo puede esperarse que funcione en las economías semi-industrializadas, en las que el desequilibrio es semi-estructural.

- *Comercial*: en cualquier caso, la devaluación debe ir acompañada por una política selectiva de desviación de la demanda agregada. Esta política, de carácter comercial, consistiría en garantizar, en un horizonte de mediano y largo plazos, una tasa de cambio efectiva real favorable al sector exportador y de sustitución de importaciones. Esto implica que los aranceles, controles y estímulos al comercio exterior se usen con más flexibilidad a como tradicionalmente establece el FMI y no una política de liberación a ultranza, tanto cambiaria como comercial, que generalmente es la que se exige. En este sentido, se trata de un programa de

“liberación” gradual y de reducción del excesivo proteccionismo, así como del establecimiento de una protección adecuada a las nuevas industrias que sustituyan importaciones. En otras palabras, se trata de un programa de racionalización del proteccionismo, más que de liberación comercial.

■ *Precios y salarios*: las políticas de liberación de precios y de control rígido de salarios deben considerar, entre otros aspectos, una actuación más flexible en el caso de los bienes-salario, para evitar que la carga del ajuste recaiga inequitativamente en la clase trabajadora. La importancia de esta política va más allá de lo económico, pues generalmente la presión de las huelgas ha llevado a varios países a implantar un sistema político más autoritario y represivo en la etapa de ajuste, que no necesariamente es reversible. Hablamos de oferta de bienes-salario, pues en ocasiones la producción interna insuficiente, y con baja capacidad de respuesta en el corto plazo, obligará a incrementar las importaciones de esos bienes, requiriéndose de un apoyo financiero especial del FMI, que se podría crear para estos casos. Esto permitiría que, por otro lado, el FMI cumpliera con el objetivo establecido en el artículo I, inciso v: “*poniendo a su disposición temporalmente, y con las garantías adecuadas, los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos, sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional e internacional*” (el subrayado es del autor).

b) *Política de expansión selectiva de la demanda*

Dadas las características de los países en desarrollo, la devaluación genera un efecto contraccionista de la demanda agregada de tal magnitud, que debe ir acompañada por políticas expansionistas y selectivas de la demanda agregada, tanto fiscal como monetaria. La monetaria debería desviar y aumentar el crédito a una tasa de interés adecuada a los sectores de exportación, de sustitución de importaciones e industrias básicas que tengan cuellos de botella. La fiscal debería reorientar el gasto de inversión a dichos sectores y reducir temporalmente la proporción del gasto corriente en el presupuesto total. El FMI establece una política contraccionista de la demanda tanto monetaria como fiscal, como el instrumento principal para el ajuste.

c) *La política de fomento directo a la oferta e inversión productivas*

La imperfección del mercado, así como las características estructurales de una economía en crecimiento, significan necesariamente que el proceso de ajuste por la vía de los mecanismos de precios y demanda agregada sean insuficientes para provocar una reasignación de recursos a los sectores productivos de bienes comerciables que permita seguir fomentando el crecimiento. De aquí que, dependiendo de la etapa de desarrollo en que se encuentre un país, el programa de apoyo financiero condicional del FMI debe incluir el fomento a la producción e inversión en los sectores de exportación y de sustitución de importaciones. Dicho programa requerirá de un apoyo más amplio, tanto en lo financiero como en el período de ajuste.

Sin duda, los recursos financieros del FMI serían insuficientes para una política de esta naturaleza, por lo que será necesario contar con apoyos especiales y adicionales del Banco Mundial (BIRF) y de bancos regionales como el Interamericano de Desarrollo (en el caso de América Latina). Es en este aspecto de la política de fomento a la oferta interna donde el papel de la banca de desarrollo reviste gran importancia: el estímulo a la producción sólo puede obtenerse financiando la ampliación de la capacidad productiva y la eliminación de cuellos de botella que obstaculizan el uso eficiente de la capacidad instalada actual.

Tradicionalmente, el FMI y el BIRF establecen sus políticas para los países en desarrollo observando aparentemente problemas distintos: el FMI atiende los problemas “coyunturales” de balanza de pagos y el BIRF los “estructurales” del desarrollo. Sin embargo, como ha quedado claro a lo largo de este ensayo, los problemas del desequilibrio de balanza de pagos y sus políticas y mecanismos de ajuste son un problema intrínseco al proceso de crecimiento y cambio estructural de las economías en desarrollo, que requieren de un enfoque y política comunes e integrados.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Como hemos apuntado, los países en desarrollo no petroleros, y entre ellos los latinoamericanos, padecen de un serio desequilibrio estructural en su balanza de pagos que, aunado a una débil base impositiva y a la urgente necesidad de emprender proyectos de gran envergadura, les ocasiona serios problemas de liquidez, que muy probablemente se agravarán en este decenio al deteriorarse los términos de intercambio (véase el cuadro 5).

El paquete de políticas del FMI no sólo conduce a una solución meramente temporal del desequilibrio externo, sino que sacrifica el crecimiento y aumenta la inflación, lo cual repercute en una baja del empleo y en el deterioro de los salarios reales, que finalmente agudizan la injusta distribución del ingreso y conducen en la mayoría de los casos a una actitud más autoritaria y represiva de los gobiernos de esos países.

Es decir, el FMI confunde el equilibrio en algunas variables macroeconómicas, desde un punto de vista meramente estático, con el óptimo económico-social global. De este modo, las medidas que recomienda para resolver el desequilibrio externo, tienen que conducir, necesariamente, a reducir el gasto interno, con las funestas consecuencias conocidas.

No se trata de que el FMI financie *per secula* el déficit de los países en desarrollo, ni de que éstos no lleven a cabo ninguna disciplina económica. La orientación es que se implante una serie de políticas tendientes, por un lado, a eliminar o reducir los cuellos de botella de la capacidad productiva y a expandir selectivamente la demanda y, por otro, a depreciar la moneda sólo cuando el grado de respuesta a esta medida así lo aconseje. En cualquier caso, el enfoque debería ser gradual, estableciendo políticas y programas que corrijan los problemas sin que impliquen aumentar el de-

CUADRO 5

*Situación financiera de algunos países en desarrollo
(Miles de millones de dólares)*

	<i>Posición con bancos internacionales (a diciembre de 1978)</i>						<i>Nuevos préstamos en eurodólares (millones de dólares)</i>		<i>Deuda pública externa (a diciembre de 1977)</i>	
	<i>Activos</i>	<i>Pasivos</i>	<i>A/P</i>	<i>Vencimientos</i>				<i>Julio-octubre de 1979</i>		<i>Noviembre de 1979</i>
				<i>En 1 año</i>	<i>%</i>	<i>Entre 1 y 2 años</i>	<i>%</i>			
Argentina	4.89	6.68	0.73	3.24	48.50	0.97	14.52	840	55	6.98
Bolivia	0.22	1.02	0.22	0.43	42.15	0.15	14.76			1.96
Chile	1.62	2.91	0.56	1.21	41.58	0.50	17.18	248		4.64
Ecuador	0.80	2.59	0.31	1.27	49.03	0.28	10.81	253		1.75
Perú	0.94	3.57	0.26	1.69	47.33	0.41	11.48	408	48	6.34
Uruguay	0.57	0.25	2.28	0.14	56.00	0.03	12.00			0.97
Venezuela	10.15	13.99	0.73	7.58	54.18	1.31	9.36	1 122		4.66

Fuente: *The Banker*, Financial Times, Ltd., Londres, febrero de 1980.

empleo, la concentración del ingreso, el autoritarismo y la represión social.

Vale la pena hacer notar que, no obstante que el FMI ya ha reconocido, en los acuerdos de "servicio ampliado", el desequilibrio estructural de los países en crecimiento, en la práctica mantiene que la raíz del desequilibrio es un desajuste monetario, por lo cual aplica políticas monetarias y hace caso omiso de los problemas estructurales.

Por su parte, el Banco Mundial ha propuesto recientemente un "plan de financiamiento para el ajuste estructural de los países subdesarrollados" (Structural Adjustment Lending)²⁰ que, en apariencia, es una respuesta nueva al problema de la liquidez. Sin embargo, dicho programa también tiene grandes inconvenientes, tanto en lo que atañe al diagnóstico del desequilibrio externo del país que solicita apoyo, como a las condiciones de los préstamos y a la supervisión que el Banco hará sobre los programas de desarrollo económico. Una vez más, el financiamiento para el ajuste estructural incluye políticas de liberación —para que las fuerzas del mercado "promuevan" la producción— al mismo tiempo que se disminuye la intervención y el control del Estado en la economía, como lo muestran los primeros financiamientos de este tipo acordados con Kenia y Turquía en el presente año. En otras palabras, el Banco Mundial simplemente ha adoptado los insatisfactorios enfoque y políticas del FMI. El único cambio de importancia respecto a las políticas del Fondo parece estar en que se reconoce que el problema del desajuste es de largo y no de corto plazo.²¹

20. Memorandum del 11 de febrero de 1980, citado en "A proposal to Help Recycle Petrodollars", en *Business Week*, 25 de febrero de 1980.

21. Después de todo, el FMI y sus representantes han negado consistentemente cualquier responsabilidad para ayudar al desarrollo. Así, en 1946 sus directores ejecutivos interpretaron los artículos del

Sin embargo, esto puede ser un cuchillo de doble filo, porque los países se pueden ver sujetos a restricciones en sus políticas económicas y sociales por un período más prolongado.

Así pues, podemos afirmar que los problemas de enfoque y políticas para la corrección del desajuste estructural de los países en desarrollo continúan vigentes, aun dentro de las supuestas innovaciones de los organismos financieros internacionales.

Por ello, nuestra sugerencia consiste en crear una tercera institución (semejante a la propuesta por la Independent Commission on International Development Issues bajo la coordinación de Willy Brandt)²² que preste una verdadera ayuda a los países latinoamericanos, basándose en el enfoque aquí delineado, y dejando los necesarios grados de libertad a la política económica interna de cada nación en la instrumentación de sus estrategias de desarrollo. En esta institución, todos los países participantes —industrializados, exportadores de petróleo y el resto de países subdesarrollados— contarían con igual derecho de voto, pero el apoyo técnico provendría de organismos que conocen, y no sólo reconocen, los problemas estructurales de las economías en crecimiento. Instituciones como la CEPAL, para América Latina, o su equivalente para otras regiones del mundo, deberán reestructurarse de acuerdo con las nuevas condiciones prevalentes en los ochenta y con las políticas aquí expuestas. □

acuerdo en el sentido de que el propósito del Fondo era el prestar asistencia en el financiamiento de los déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente para operaciones de estabilización, y en 1976 el Fund's Deputy Managing Director enfatizó que las actividades del Fondo están limitadas a garantizar créditos, para la aceptación de las políticas de ajuste a los miembros que tengan necesidad temporal de financiamiento.

22. Véase también Willy Brandt, *North-South. A program for survival*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1980.