

Revista

ECONOMIA

83

INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES ECONOMICAS
UNIVERSIDAD CENTRAL
DEL ECUADOR

CRISIS Y DEPENDENCIA
EXTERNA: UNA EVIDENCIA
INCONTRASTABLE

EL NUEVO MODELO ECONOMICO
Y POLITICO Y LA CONCEPCION
NEOLIBERAL MONETARISTAS

LA ARITMETICA DE LA
DEUDA EXTERNA

REFLEXIONES SOBRE LA
INFLACION CONTEMPORANEA
EN AMERICA LATINA

DIAGNOSTICO DE LA
CRISIS INTERNACIONAL
EL FRACASO DEL
NEOLIBERALISMO EN CHILE

ECONOMIA

ECONOMIA

No. 83



**INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR**

ECONOMIA

No. 83



INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS

Para todo lo relacionado con esta publicación, dirigirse a:

Instituto de Investigaciones Económicas

Universidad Central del Ecuador

Apartado 1088 – Quito-Ecuador

Impreso en los Talleres de la Facultad de

Ciencias Económicas

ECONOMIA Nº83

Director: Econ. Marco Jaramillo

AGOSTO 1986

INDICE

Presentación	7
Crisis y dependencia externa: una evidencia incontestable <i>Eco. Marco Jaramillo P.</i>	9
Una apreciación de conjunto <i>Pedro Vuskovic</i>	25
El nuevo modelo económico y político y la concepción neoliberal monetaristas <i>Pedro Paz</i>	81
El fracaso del neoliberalismo en Chile <i>Patricio Meller</i>	107
Diagnóstico de la crisis internacional <i>CONADE</i>	123
Reflexiones sobre la inflación contemporánea en América Latina <i>Pedro Paz</i>	131
La aritmética de la deuda externa <i>Pedro Vuskovic</i>	147
Avances de Investigación del Instituto de Investigaciones Económicas	159

PRESENTACION

La temática del presente número se refiere fundamentalmente a los problemas de la crisis económica internacional y a la deuda externa (una de sus componentes más importantes) del Ecuador y de América Latina.

Lejos de estar agotado el tema de la deuda externa, como recientemente lo ha expresado el vocero principal de nuestro Gobierno, los impactos de la crisis junto con los de la deuda, estarán presentes por largos años en nuestro país, probablemente hasta más allá del presente siglo, por lo que las generaciones presentes tendrán que aprender a convivir en ese contexto, lo que no significa que esos problemas puedan convertirse en parte rutinaria en la vida del país porque, con frecuencia, la sociedad ecuatoriana será conmovida por el peso de la recesión económica y las presiones de los países acreedores para tomar los exiguos excedentes que el endeudado Tercer Mundo pueda generar.

La temática planteada aspira también a poner en total evidencia los

nuevos y viejos mecanismos de la dependencia externa del Tercer Mundo respecto del cónclave de los países desarrollados, pues, nunca como ahora, el endeudamiento externo, junto con el monopolio de las tecnologías más sofisticadas, han pasado a constituir los eslabones más importantes en el afianzamiento de la dependencia.

En ese contexto la dependencia no es solamente un concepto manejado por un grupo reducido de políticas y estudiosos, sino un hecho concreto que contidianamente se está haciendo presente en la economía de casi todos los hogares ecuatorianos por la vía de la inflación, la constante reducción de la capacidad adquisitiva de los salarios, la escases de trabajo, la creciente desocupación y subempleo.

La crisis general y el endeudamiento externo son fenómenos que están consagrando en forma definitiva la dependencia externa de nuestros países con connotaciones tan graves como las generadas por la antigua institución del Concertaje en el Ecuador, que esclavizaba a sus deudores por generaciones.

Los comentarios precedentes y la temática de este número de la Revista tienen una intencionalidad sin equívocos: esclarecer el problema de la dependencia por la vía de la crisis y del endeudamiento, hacer conciencia sobre sus implicaciones y plantear sugerencias para superarla desde el punto de vista de la política exterior que le cabe desplegar al Ecuador.

En una próxima entrega, el tema será retomado sugiriendo medidas desde y hacia lo interior del país.

Econ. Marco Jaramillo P.
DIRECTOR

CRISIS Y DEPENDENCIA EXTERNA: UNA EVIDENCIA INCONTRASTABLE

*Econ. Marco Jaramillo P.**

- Siempre se ha supuesto que hay suficientes claridad sobre las graves implicaciones que se derivan de la llamada “dependencia externa” de nuestros países, especialmente aquella que involucra las relaciones económicas entre países de la periferia como Ecuador y los países centrales como los Estados Unidos de Norte América.
- Es difícil suponer que los niveles decisorios de los gobiernos y de sus técnicas y asesores, los partidos políticos, las organizaciones de trabajadores, los universitarios y profesionales y un sector importante de la población en general, ignoren, primero las ingentes pérdidas que normalmente tienen que sufrir los países del tercer mundo como consecuencia de un intercambio comercial abiertamente desigual con los países industrializados y, segundo, su vulnerabilidad económica al depender en alto grado de las exportaciones de un número reducido de productos primarios.
- El caso del Ecuador es una buena muestra: la exportación de petróleo crudo y derivados en 1985 equivalió al 67.70/o de la

**/ Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Director del Instituto de Investigaciones Económicas, U.C.*

exportación total. Si a ese valor se añade banano, café, cacao y camarones, ese coeficiente alcanza al 910/o.

— En términos de exportaciones, el año 1985 puede considerarse aceptable para Ecuador, si se considera la profunda crisis internacional que afecta al comercio exterior del país. En efectos, en el citado año el valor de las exportaciones totales alcanzó los 2.842 millones de dólares contra 2.603 millones logrados en el año precedente.

— Sin embargo, para alcanzar ese nivel hubo que incrementar significativamente los volúmenes de exportación, a fin de compensar las tendencias bajistas de los precios de nuestros principales artículos en el mercado internacional.

— Si se comparan los precios de 1985 de cinco productos primarios de exportación (petróleo crudo, banano y plátano, cacao en grano, café en grano y camarones) con los de 1980, el país habría perdido en el último de los años nombrados, alrededor de los 545 millones de dólares, tal como se desprende del cuadro que se muestra enseguida.

VOLUMEN, VALOR Y PRECIOS UNITARIOS E INDICES DE LA
EXPORTACION DE PRODUCTOS PRIMARIOS PRINCIPALES EN 1980
Y 1985, Y PERDIDAS EN 1985 POR BAJA DE PRECIOS

PRODUCTOS	1980	1985	Indice 1985 (1980 - 100)	Pérdidas (-) o Ga- nancias (+) 1985 (millones US\$)
PETROLEO CRUDO¹				
Volumen (mill. TM)	33.4	60.9	182.3	
Valor (mill. US\$)	1.169.3	1.576.0	134.8	-554.2
Precio Unitario (US\$/Barril)	35.0	25.9	74.0	
BANANO Y PLATANO				
Volumen (miles TM)	1.347.0	1.042.8	77.4	
Valor (mill. US\$)	222.4	185.1	83.2	+ 12.9
Precio Unitario (US\$/TM)	165.1	177.5	139.2	
CAFE EN GRANO				
Volumen (Miles TM)	53.9	74.3	137.8	
Valor (mill. US\$)	132.1	180.9	136.9	- 1.3
Precio Unitario (US\$ TM)	2.451.6	2.434.5	99.3	
CACAO EN GRANO				
Volumen (Miles TM)	14.0	68.9	492.1	
Valor (mill. US\$)	31.3	135.2	422.4	- 18.8
Precio Unitario (US\$ TM)	2.235.2	1.962.2	87.8	
CAMARONES				
Volumen (miles TM)	8.1	19.7	243.2	
Valor (mill. US\$)	56.9	154.4	271.3	+ 15.5
Precio Unitario (US\$/TM)	7.027.1	7.816.1	111.2	
TOTAL PERDIDAS				- 544.9

1/ No incluye petróleo de compensación equivalente a 9.3 millones de barriles en 1985.

Elaboración: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, con datos básicos del Banco Central.

— Por otra parte, entre 1981 y 1985 el Ecuador habría perdido 4.560 millones de dólares como consecuencia de los mecanismos injustos del intercambio comercial externo. Esa cifra equivaldría al 62.40/o de la deuda externa ecuatoriana y es superior en 60 veces a la inversión extranjera de 1985¹.

— Se quiere demostrar con las cifras y conceptos que anteceden el problema de la vulnerabilidad de nuestro comercio externo, dadas las oscilaciones del mercado internacional que, como se ha visto, son dramáticas en esta época de crisis mundial.

— Pero a la crisis internacional que el mundo viene sufriendo desde prácticamente comienzos de la presente década (y que para Ecuador fue especialmente grave por añadirse el impacto del catastrófico invierno de fines de 1982 y comienzos de 1983) se sobrepone la crisis específica del petróleo, produciéndose una baja espectacular de su precio, fenómeno cuya duración no está aún esclarecida y cuyas consecuencias para una economía como la ecuatoriana, tan dependiente del petróleo, son extremadamente duras.

— Los vaivenes del mercado internacional del crudo pueden constatare desde hace casi tres lustros: desde el regalado precio de 2.50 el barril en agosto de 1972 para pasar a 7.30 dólares en noviembre de 1973, a 10 dólares en enero de 1974 y de allí en adelante, subidas sucesivas durante el resto de la década de los 70 hasta situarse en un precio promedial de 35 dólares el barril en 1980, advirtiéndose que hubo precios esporádicos incluso por encima de los 50 dólares. Desde ese año en adelante se perfila una lenta pero firme tendencia hacia la baja hasta rematar en la quiebra del nivel de precios en los primeros meses de 1986 hasta acercarse a 10 dólares el barril.

Haciendo historia, una vez que la OPEP pone en marcha el dispositivo de la incautación del petróleo con motivo de la crisis del Medio Oriente en 1973, la escalada de precios fue incontenible a lo largo de casi una década, lo que indujo a los países desarrollados,

¹¹ *Diario HOY del 23 de febrero de 1986.*

principales consumidores de petróleo, a emprender en un proceso exitoso de sustitución, ahorro e intensificación exploratoria del crudo.

En ese sentido se ha dado no solamente un proceso de sustitución por nuevos y viejos sucedáneos sino también ahorros significativos en el uso del combustible como producto de la aplicación de tecnologías específicas que han logrado disminuir significativamente el gasto de combustible por unidad de producto. Hay que añadir a estos hechos dos fenómenos de primera importancia: a) decaimiento o estancamiento de la producción mundial de bienes y servicios debido a la crisis internacional, lo que implica un uso moderado de combustible; y, b) la intensificación de la exploración de nuevos recursos hidrocarburíferos que, en buena parte, se pusieron en explotación pese a sus altos costos comparativos de producción, dados los elevados y rentables precios vigentes en el mercado mundial. Típicos casos de este género son las explotaciones de Inglaterra y Noruega en el Mar del Norte.

Resulta, entonces, meridianamente clara la contrapartida interpuesta por los países desarrollados a los precios del petróleo impuestos por la OPEP.

En esta forma, el único y exitoso cartel internacional del mundo subdesarrollado comienza a desmoronarse al perder, en pocos años, alrededor de la mitad de su original mercado, con precios hacia la baja, debido a la acción de sus competidores no miembros, especialmente Gran Bretaña, Noruega, México, Egipto, Malasia e incluso, esporádicamente, la Unión Soviética y la República Popular China.

En efecto, la exportación conjunta de la OPEP alcanzaba en 1979 31.2 millones de barriles diarios en contraste con 16.1 millones de barriles por día en 1985.

En síntesis, la situación del comercio internacional del crudo mos-

traba hasta fines de 1985, las siguientes características: a) los precios tendían sistemáticamente hacia la baja, aunque en forma lenta; b) el consumo mundial permanecía estancado o, en el mejor de los casos, con ligeros incrementos pero, c) la proporción de exportación de la OPEP disminuía permanentemente; d) frecuentes quebrantamientos de los acuerdos de la OPEP en materia de precios o de cuotas asignadas a cada país miembro; y f) en contraste, una política petrolera unitaria de los países capitalistas desarrollados, tendiente a quebrar definitivamente el deteriorado monopolio de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, hasta el punto de "ponerle de rodillas" según la desafortunada frase del ultraderechista Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Ronald Reagan.

El desenlace de semejante situación no se hizo esperar. Los hechos se precipitaron ante la decisión de la OPEP de poner en práctica "una guerra de precios" como la mágica fórmula para recuperar sus perdidos mercados primigenios. Se decreta la libre producción de petróleo entre sus miembros y la consiguiente baja de precios, con la esperanza de hacer imposible la rentabilidad de algunos de los productores no miembros de la organización, en la base de que sus costos de producción eran muy elevados en comparación con los obtenidos por algunos de los más grandes productores del mundo árabe.

Los resultados de esta singular política es conocida por todos: el sistema de precios del petróleo cayó estrepitosamente en el lapso de pocas semanas, desde los 26 dólares por barril hasta cerca de 10 dólares a comienzos de 1986. Una verdadera catástrofe para los países más débiles de la OPEP entre los que se cuenta Ecuador.

En cambio, el mundo capitalista desarrollado aplica una política coherente al manejar abusivamente la política petrolera en conexión con la deuda externa del Tercer Mundo.

La OPEP quiso hacer de los costos de producción su principal instrumento de lucha sin comprender que la lucha en defensa de sus intereses, es fundamentalmente de carácter político y, secundariamente, de carácter económico. La posición de Inglaterra y de Noruega, de firme negativa a negociaciones con la OPEP, es una señal inequívoca de una posición política de orden mundial, encabezada por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

¿Qué significa tal situación para la economía ecuatoriana? Digamos primero que a un ritmo de producción de 300 mil barriles, por día y una exportación diaria promedio de 192 mil barriles, cada dólar de baja del precio por barril, le significa al país una pérdida de 70 millones de dólares al año. Suponiendo una baja promedio de 15 dólares por barril en el curso de todo 1986, la pérdida global sería del orden de los 1.050 millones de dólares, más 60 mil millones de sucres por diversos impuestos y tasas. La hipótesis tiene su base en el hecho de que el CONADE asumió el precio de 25 dólares el barril para los cálculos del Plan de Desarrollo 1985/1988 y que en marzo-abril de 1986 el país estaba recibiendo apenas unos 10 dólares por barril.

En todo caso, las pérdidas reales pueden oscilar entre el 30 y el 40o/o de las exportaciones totales del país logradas en 1985. De paso conviene aclarar que en ese mismo año los compromisos de pago por concepto de intereses de la deuda externa se acercaron a los 800 millones de dólares (846 millones según el Plan de Desarrollo del CONADE y 895 millones en 1986, según cálculos de la misma fuente.

— Lo grave del caso es que el país en 1986 dispondrá de un volumen de divisas substancialmente menor que en 1985, si nos atenemos a los precios que el mercado externo está pagando actualmente. En cambio, los compromisos de la deuda externa parecen ser, hasta el momento, inamovibles y lo serán en la medida que los países deudores no se movilicen hacia un tipo de renegociación estruc-

turalmente diferente al actual.

— No se necesita ser un experto para entender que Ecuador no podrá hacer honor al pago de intereses de la deuda externa correspondiente a 1986, a pesar de la mejor buena voluntad que tenga el gobierno. No se trata de una cuestión de honor sino de la posibilidad de la simple supervivencia de la mayoría de la población.

— Los países acreedores (particularmente Estados Unidos de Norteamérica para el caso ecuatoriano) están tomando gratuitamente recursos naturales y financieros de extraordinaria magnitud, por la vía de los bajos precios del petróleo y de otros productos menores y las abusivas tasas de interés y otros sobrecargos por los préstamos que se nos otorgaron con anterioridad. Teóricamente, en 1986, el Ecuador tendría que desangrarse en cerca de 2.000 millones de dólares por los conceptos señalados (baja del precio del petróleo y pago de intereses), cifra absolutamente absurda por la imposibilidad de cumplirla, incluso si las pérdidas por la baja del precio del petróleo no fueran más allá de los 500 millones de dólares. De hecho, entonces, la postergación del pago de intereses tendrá que producirse, y no por un período corto sino por uno relativamente largo, esto es, hasta que la crisis mundial (de la que nos estamos olvidando) y la particular crisis del petróleo, pasen.

— Los países cuyas economías vienen dependiendo en alto grado de las exportaciones de petróleo están, de hecho, enfrentando agudas restricciones en su actividad económica y en el nivel de vida de sus pueblos, sin que la actual situación haya todavía tocado fondo. Los casos de México, Venezuela y Ecuador en América Latina, pueden considerarse dramáticos si a la crisis del petróleo se suma los exigentes compromisos de la deuda externa.

¿Quiénes son los mayores beneficiarios de la crisis petrolera? Como siempre, los países desarrollados que dependen de la importación del hidrocarburo. Estados Unidos de Norteamérica tiene que

complementar sus necesidades de hidrocarburos con importaciones equivalente a 3.2 millones de barriles diarios. Europa occidental y Japón tienen una dependencia casi total del petróleo importado, exceptuándose Inglaterra y Noruega de reciente advenimiento al mercado mundial.

Se estima que para 1986 la reducción del precio del petróleo a 15 dólares el barril significaría un ahorro de más de 50 mil millones de dólares para los países industrializados, suma que estimulará la economía de esos países al fomentar el gasto de los consumidores y las inversiones empresariales.

Cálculos más recientes estiman que los países consumidores de petróleo ahorrarían entre 100 y 120 mil millones de dólares en el curso de 1986, como consecuencia de la caída abrupta del precio en los mercados internacionales. Por su parte, los países de la OPEP que en su conjunto captaron 280 mil millones de dólares en 1980, por venta de petróleo, solo tendrán aproximadamente la mitad en el presente año de 1986.

Súmese a la pérdida de esos valores el pago de intereses de la deuda externa, que no son solo intereses de la deuda original sino intereses de intereses capitalizados, más otros recargos y las pérdidas que ocasiona al intercambio desigual con los países desarrollados y se tendrá claramente diseñado el mecanismo por el cual los países desarrollados son tales y se mantienen como tales. Es decir, la crisis ha puesto en evidencia total que los países capitalistas actualmente desarrollados, existen en función del subdesarrollo del resto del mundo, fenómeno que viene dándose desde que el capitalismo, como sistema, irrumpió a finales del medioevo europeo.

Sin embargo, los mismos Estados Unidos han comenzado a preocuparse por las bajas tan acentuadas del crudo puesto que como lo ha expresado el vicepresidente de ese país, Georg Bush, "una baja

exagerada perjudica el interés doméstico de Estados Unidos y por tanto el interés y la seguridad nacional", por lo que, puede suponerse, su país está interesado en detener la caída de los precios lo que, evidentemente, contradice las políticas de libre mercado a ultranza que propugna la Casa Blanca.²

Los países importadores de petróleo del Tercer Mundo serán también beneficiarios, en escala modesta, de esta crisis específica, con lo cual los países acreedores tendrán un buen argumento para exigir el pago de los intereses de sus préstamos sin, aparentemente, entender que no lo lograrán si sus mercados siguen protegidos y mantienen altas tasas de interés que nada tienen que ver con las tasas vigentes cuando los préstamos se contrataron.

¿Qué hacer frente a semejante situación?

Partamos del hecho de que los gobiernos y pequeños grupos de poder de los países del Tercer Mundo han contraído una deuda que manifiestan querer pagar. Los correspondientes pueblos resisten a esa obligación que se les quiere imponer porque ellos no contrajeron esa deuda, no son los beneficiarios, ni fueron consultados antes de contraerla.

Partamos, en todo caso, de que la deuda se debe pagar, pero bajo ciertos condicionamientos sobre los cuales debe trabajarse para lograr un relativo consenso entre los países deudores.

La primera y general condición es que los gobiernos y pueblos deudores militan activamente en pro de un consenso para definir las formas factibles de pago de la deuda. Esa lucha ha de darse en el seno de organismos multilaterales como la OPEP, el Pacto Andino, ALADI, OEA, diversos órganos de las Naciones Unidas, etc. y al mismo tiempo al interior de los países por la vía de las organizaciones de trabajadores, partidos políticos, organizaciones empresariales afectadas, universidades etc.

2/ *Diario "HOY" de mayo 12/86 en "Políticas y petróleo" de Miguel Angel Diaz (ALA).*

La segunda y asimismo general condición es que el servicio de la deuda (intereses y capital) no impida el desarrollo de los países deudores. Ello haría posible, justamente, crear condiciones para poder solventar, en cuantías moderadas y de acuerdo a las condiciones de cada país, ese servicio.

La tercera consistiría en la postergación del pago de intereses y de capital por un período no menos de cinco años y, en todo caso, por un período al final del cual los efectos más agudos de la crisis hayan pasado. Nos parece que esta condición se dará, de hecho, aunque los gobiernos y los pueblos no se lo propongan, dado el agravamiento constante de la situación económica de los países deudores, especialmente algunas naciones exportadores de petróleo que sufran una doble crisis, la general y la caída de los precios de los hidrocarburos (como los casos de México, Venezuela y Ecuador, en América Latina) y los países africanos al Sur del Sahara que muestran los índices de pobreza más agudos del mundo.

La cuarta se refiere a que las tasas de intereses actualmente vigentes se retrotraigan a los niveles originales al momento de contratarse los préstamos en cuestión.

La quinta, la apertura de los mercados de los países industrializados para los productos de los países deudores. Obviamente, la única forma de pagar la deuda es exportando productos en volúmenes y precios remunerativos que permitan, además, el desarrollo.

La sexta, la determinación equitativa de volúmenes y precios de productos de exportación que beneficien a las dos partes, mediante convenios multilaterales o bilaterales realizados en pie de igualdad, de mediano y largo plazo y, así mismo, la fijación de precios y volúmenes de una gama determinada de productos fundamentales que el Tercer Mundo demanda de los países industrializados. En otras palabras, implica desarrollar cierto control sobre los términos de intercambio exterior.

La séptima, el aumento substancial del capital de las entidades financieras como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros órganos de similar naturaleza a fin de incrementar sustantivamente los flujos de capital, en condiciones preferenciales, para los países deudores más pobres.

La octava, en el ámbito monetario internacional habría que trabajar para eliminar la dictadura mundial del dólar y otras monedas duras que actualmente, junto con el oro, conforman las reservas monetarias internacionales.

Al respecto, Roberto Triffin³ manifiesta “la urgente necesidad de reformas monetarias, dada la explosión inflacionaria de las reservas monetarias internacionales, la relación distorsionada entre activos y pasivos en divisas —que refleja el hecho de que Estados Unidos se ha convertido en deudor neto de reservas financiado principalmente por los países en desarrollo— y las sucesivas olas de subvaloración y sobrevaloración del dólar, que en 1984 originaron un déficit de 108 mil millones de dólares en la balanza en cuanta corriente de Estados Unidos, financiado mediante importaciones netas de capital de países más pobres y menos capitalizados”.

“Triffin propone sustituir los activos en divisas y oro por un nuevo tipo de reservas internacionales cuyo control estaría a cargo del Fondo (Monetario Internacional)”. Es más, Richard N. Cooper, profesor de Economía de la Universidad de Harvard, formuló una propuesta aún más radical: “suprimir por completo los tipos de cambio y reemplazarlas por una moneda internacional”.

La transcripción precedente pone de manifiesto las inquietudes

3/ *Roberto Triffin, profesor de Economía de la Universidad Católica de Lovaina y uno de los principales oradores de la Conferencia sobre Banca Internacional llevada a cabo en Nueva York en marzo 27 de 1986.*

sobre las acusadas deficiencias del sistema monetario internacional prevaleciente y la necesidad de promover substanciales cambios como lo manifiestan Triffin y Cooper, conspicuos profesores de Economía de los países más desarrollados del mundo. De manera que no es una utopía hablar de la posibilidad de cambios estructurales en el sistema monetario internacional, bajo la consigna de eliminar la dictadura mundial del dólar.

América Latina puede y debe liderar una actitud contestataria frente al abusivo poderío de los Estados Unidos de Norteamérica.

En lo que se podría llamar el "testamento de Raúl Prebisch", sus últimas reflexiones sobre la deuda externa expresadas en la reciente reunión de la CEPAL llevada a cabo en México, en abril del presente año, se advierten cuestiones de tanta trascendencia como las siguientes⁴:

- La deuda externa de América Latina de más de 370 mil millones de dólares tiene su origen en la política monetaria restrictiva con que Estados Unidos busca resolver su presión inflacionaria.
- El cada vez más ingente déficit fiscal norteamericano transformó la precedente inundación de dólares al resto del mundo en un fenómeno de "succión" de esas divisas por parte de Estados Unidos.
- El verdadero problema de la deuda lo representa el hecho de que fue contraída a bajas tasas de interés y se está pagando a tasas exorbitantes, sin precedentes en la historia del capitalismo.
- "No hay nada que en él (Plan Baker) me inspire confianza de

4/ Diario "HOY" de Mayo 3 de 1986.

que estamos al comienzo de una nueva era en la expansión de América Latina". Se mostró aún más preocupado por la condicionalidad incluida en el Plan, impuesta una vez más por el centro a la periferia.

— No dejarse seducir por fórmulas de apertura de sus mercados (de los países desarrollados) que como la experiencia lo ha demostrado, están destinadas a asegurar los intereses de los más poderosos.

— “Esta bien hablar de liberalización del intercambio y de apertura al capital extranjero solo si es consecuencia de una consensual convergencia de intereses”.

— “Aprendimos a exportar manufacturas porque se nos indicó esta vía como alternativa a la combatida estrategia de sustitución de importaciones” pero ante la expansión exportadora los centros comenzaron a multiplicar sus medidas restrictivas.

— “Los centros abandonan las teorías que nos exigen practicar y aplican en forma creciente el proteccionismo”.

— América va a tener que aprender a convivir con el proteccionismo de los países industrializados. “La política proteccionista de los centros va a mantenerse por largo tiempo porque lo que ellos están protegiendo es la integridad del excedente económico de sus empresas”.

— Hay que evitar la “monstruosidad” de establecer la normalidad monetaria mediante el desempleo y una mayor injusticia en la distribución del ingreso. “El monetarismo es una trampa que conduce a que el capitalismo se esté devorando así mismo en centros y periferias”.

“América Latina tiene que desarrollar su forma de pensar, reflexio-

nar sobre todo esto, para defender sus intereses y definir lo que quiere".

"... tenemos que renovar nuestras ideas y participar en forma más efectiva en las negociaciones internacionales. Mientras tanto, debemos hacer lo que tenemos que hacer internamente, en base a nuestras fuerzas, que son muchas".

UNA APRECIACION DE CONJUNTO**

Pedro Vuskovic*

Transcurrido la primera mitad de esta década de los ochenta, la situación económica de América Latina, así como sus proyecciones en los planos sociales y político, aparecen caracterizados por la continuidad de una crisis de sorprendente extensión y profundidad extraordinaria. La relativa similitud con que se proyectan sus signos en las diferentes economías nacionales —no obstante las notorias diferencias tanto en sus situaciones políticas como en sus antecedentes económicos y en las políticas que venían poniendo en práctica— han motivado también respuestas similares, a las que de modo general se ha identificado bajo la denominación de “políticas de ajuste”.

En el transcurso de los meses, ha crecido la insatisfacción por los resultados que se registran en la aplicación de esas políticas, así como la preocupación por el grado de correspondencia de ellas con la naturaleza misma de la crisis. Por su parte, las tensiones sociales acrecentadas por sus resultados inmediatos, motivan preocupaciones adicionales respecto de las perspectivas próximas, económicas

*/ Director del Instituto de Estudios Económicos de América Latina, del CIDE (Centro de Investigación, docencia y Económicas, A.C.) México 10, D.F.

**/ El presente artículo es parte de un trabajo más extenso denominado “La Crisis Económica de América Latina” preparado por el CIDE, México, 10, D.F., Junio de 1985.

tanto como sociales y políticas, y comienzan a difundir convicción sobre necesidades de unas "políticas de reactivación" complementarias.

Todo ello viene abriendo interrogantes de la más diversa índole y favoreciendo un esfuerzo de esclarecimiento que gradualmente ha venido asumiendo la dimensión de una revisión muy amplia del conjunto del "diagnóstico económico latinoamericano", en sus contenidos de reflexión sobre el pasado tanto como del análisis del presente, base a su vez para una exploración más sistemática sobre las opciones y estrategias del futuro.

Estas notas se proponen contribuir también a ese esfuerzo, comprendido igualmente con esa amplitud.

En esta primera parte se busca proponer una visión de conjunto, referida a cuatro áreas temáticas principales: la crisis actual, su naturaleza y factores determinantes; las políticas anteriores de desarrollo, en particular la experiencia histórica del "desarrollismo" y el proyecto "neoliberal"; las políticas de ajuste y reactivación; y los elementos que vienen configurando la percepción de nuevas estrategias y políticas de desarrollo. En la segunda parte se examina con mayor detenimiento algunas áreas particulares en los marcos de la concepción general que anima al conjunto de estas notas. Finalmente, una tercera parte se dedica a un análisis referido en particular a las economías latinoamericanas de menor dimensión absoluta.

1. LA CRISIS ACTUAL; NATURALEZA Y FACTORES DETERMINANTES

Los datos más visibles de la crisis actual de las economías latinoamericanas han llegado a ser de dominio público. Nadie duda hoy día de que los años 1982 y 1983 marcaron para América Latina

los peores registros económicos del último medio siglo y llevaron las cifras del ingreso por habitante a niveles que involucran el retroceso a dimensiones que se habían excedido hace mucho tiempo. Los resultados algo más favorables que se registraron en 1984 no cambiaron significativamente la gravedad de la situación global. Las tasas de desocupación de la población activa y los indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo que han llegado a registrarse, no tenían precedente histórico. Los salarios reales han sufrido descensos extraordinariamente pronunciados, determinando el deterioro en las condiciones de vida de amplias capas de las poblaciones nacionales. Las obligaciones externas han llevado a contener e incluso reducir drásticamente las importaciones, lo que ha acentuado las tendencias recesivas de la formación de capital y los niveles de actividad económica. Los desequilibrios financieros y las tasas de inflación alcanzan intensidades sorprendentes.

Con tal gravedad, es explicable que el tema de la crisis se haya constituido en preocupación dominante de quienes ocupan las más altas posiciones de gobierno, dirigentes políticos y de organizaciones empresariales y de trabajadores, de la población misma, y desde luego de los investigadores sociales y las instituciones académicas correspondientes. Se viene conformando así, en América Latina, un esquema de pensamiento sobre la crisis económica de la región que se proyecta de modo más general sobre los problemas del desarrollo económico y social latinoamericano en esta fase de su historia.

En una apreciación de conjunto, podrían advertirse varios rasgos que caracterizan lo que ha sido la evolución reciente de ese pensamiento y lo que son sus principales contenidos actuales.

En sus primeras fases, fue ostensible una tendencia muy generalizada a entender la crisis como una expresión de los efectos de factores *externos* sobre las economías de la región, y muy particularmente a asociar estrechamente la crisis con la deuda externa y el peso agobiante de su servicio. Por lo mismo, se tendió a atribuir

a la crisis un carácter coyuntural, una condición transitoria cuya superación, muy dependiente de las relaciones económicas externas, permitiría regresar a la "normalidad" anterior. Más tarde, comenzó a abrirse paso la comprensión de la crisis como un fenómeno estructural y no sólo de coyuntura; se empezó a reconocer que sus raíces son también de orden *interno*, y quizás tan profundas que pueden comprometer la esencia misma de los patrones de desarrollo que han prevalecido en las últimas décadas. En la medida en que se alcanza —todavía de modo gradual e insuficiente— este entendimiento más amplio, se advierte sobre la no correspondencia entre tal naturaleza de la crisis y las políticas "de ajuste" que se han puesto en práctica para encaminarla. Y empieza a extenderse también la impresión de que no se tiene una interpretación cabal de los procesos en marcha, que han quedado desactualizados los "diagnósticos" del desarrollo latinoamericano y, con mayor razón, las políticas que se sustentaban en él: en algún sentido, la crisis económica pone en evidencia una crisis también de lo que en términos generales se ha considerado como el pensamiento económico latinoamericano.

La situación presente parece caracterizar así una fase de incertidumbres y perplejidades, y de disposición a reconsiderar entendimientos y propuestas que prevalecieron largamente. Vuelven a ganar terreno, como en los mejores tiempos "cepalinos", los análisis que buscan reconstruir una visión global de los problemas del desarrollo latinoamericano, opacada por el optimismo fácil de unos tiempos y retraído durante varios años frente a la agresividad ideológica neoliberal. Un número inusitado de seminarios y reuniones, así como la colocación constante de estos temas en la información diaria de los medios de comunicación, dan cuenta de ese clima de inquietud y de expectativas por el surgimiento de nuevas propuestas; con la particularidad de que la participación en todo ello de los dirigentes políticos pareciera adelantarse a la elaboración más rigurosa de instituciones técnicas y centros académicos.

El desafío de la acción inmediata frente a los problemas de urgen-

cia se constituye también en compromiso del trabajo teórico. Controversias que dominaron su escenario por largo tiempo, así como las conclusiones diferenciadas que derivaban de ellas, encuentran hoy un cuadro nuevo de datos y condiciones que obligan a reconsiderar entendimientos y proposiciones, a reformular unos diagnósticos que no logran explicar cabalmente la crisis; con la condición además de que cualquier reflexión exploratoria sobre un futuro que vaya más allá de las circunstancias inmediatas, no podría dejar de tener en cuenta los términos de ese diagnóstico actualizado que se echa de menos.

La crisis ha puesto en evidencia un conjunto de importantes transformaciones en el funcionamiento de la economía; en el ámbito internacional se han registrado cambios en los flujos financieros y comerciales, así como en el conjunto de las relaciones que enmarcan la inserción de América Latina en la economía mundial; y los procesos de crecimiento interno agudizan contradicciones de toda índole. Constataciones que no podrían dejar de entenderse como un cuestionamiento al cuerpo de doctrinas que había llegado a calificarse de "pensamiento económico latinoamericano", y como determinantes de un reto que hay que afrontar tanto por lo que representa en términos teóricos como en términos de la práctica del desarrollo económico.

a. La incidencia y la naturaleza de los factores externos.

Por cierto, la preocupación generalizada por los factores externos que inciden en la crisis está plenamente justificada, a la luz de las tendencias recientes del comercio y los flujos financieros internacionales y los signos de la revolución tecnológica en marcha. Tendencias y signos cuyo resultado ha sido que, en cortísimo tiempo, se pasara de unas situaciones singularmente expansivas del comercio a otras extraordinariamente restrictivas; de las corrientes más activas de préstamos externos a la virtual paralización de ellos.

Procesos y propósitos que hasta hace poco recibían gran relevancia en el plano internacional han quedado relegados al pasado o han modificado su carácter. Algunas expresiones de las tendencias que apuntan a una nueva división internacional del trabajo fueron interrumpidas por la reinstalación del proteccionismo en las potencias centrales y sugieren hoy otras perspectivas. Prácticamente han desaparecido de la agenda del debate mundial los empeños del Tercer Mundo por lograr el conjunto de reivindicaciones que dieron forma a la imagen de un "nuevo orden económico internacional". La relativa autonomía de unas filiales de empresas transnacionales que se orientaban principalmente a los mercados internos, ha sido superada por unas administraciones crecientemente centralizadas, en los marcos de una concepción más global de los sistemas transnacionales que conforman las casas matrices y el conjunto de sus sucursales.

Se justifica también la preeminencia que en el cuadro global de las relaciones económicas externas se atribuye a la deuda: para el conjunto de América Latina, su monto se aproxima a los 400 mil millones de dólares: en 1984, representó casi cuatro veces el valor de las exportaciones y más de seis veces el valor de las importaciones; los compromisos de su servicio —más de 70 mil millones de dólares— habrían absorbido casi tres cuartas partes de los ingresos corrientes por exportación de bienes; y el sólo pago de intereses ha llegado a significar la transferencia al exterior de proporciones importantes del total del producto generado internamente. Con tales dimensiones, es natural que la deuda haya dejado de ser asunto exclusivo de banqueros y ministros, para constituirse en un problema *nacional*; y no sólo como problemas económicos, sino esencialmente político.

El debate se extiende así a ámbitos muy diversos del asunto. Entre ellos, y no lo más frecuente, a las responsabilidades del pasado, que condujeron a tales niveles de endeudamiento; responsabilidades de prestamistas y de prestatarios, por los montos prestados y por los solicitados, y también por los destinos que se dió a los re-

cursos financieros correspondientes.

Esta última consideración, tal vez la menos frecuente en el análisis del tema, merece sin embargo una atención especial; y ello no sólo por propósitos —que no dejarían de ser legítimos— de identificación de “culpabilidades”, sino por su significado económico inmediato y su proyección futura. A este respecto, las situaciones nacionales no son homogéneas y combinan con ponderaciones muy diferentes las varias áreas de aplicación de esos recursos externos, principalmente: su utilización para financiar déficit en la balanza comercial influidos por aumentos inusuales en la importación de bienes de consumo (o de componentes para la producción interna de ellos); su aplicación a fortalecer la capacidad productiva interna, en el conjunto de la economía o en sectores determinados; su empleo para atender a los compromisos de la propia deuda acumulada, en los marcos de una dinámica de endeudamiento que resulta ser estéril para cualquier otro propósito; o su uso como recursos compensatorios de los desajustes que ocasionan, por vías no siempre identificadas, la fuga de capitales y las compras de armas y equipamientos policiales.

De hecho, las velocidades mayores de endeudamiento no se correspondieron con tendencias particularmente adversas de las exportaciones, ni coincidieron con ascensos igualmente significativos de las tasas globales de acumulación de capital. Si bien en algunos países cuando menos una proporción de los recursos provenientes del endeudamiento sirvió para ampliar la capacidad de producción de algunas actividades importantes, lo cual los coloca en posición relativamente más favorable para el futuro, en otros no llegó a cumplir ninguna finalidad productiva duradera; y prácticamente en todos, los servicios de la misma deuda y la fuga de capitales nacionales al exterior representaron proporciones considerables del aumento de la deuda acumulada.

Entretanto, en la confusión del debate suele perderse de vista unos hechos simples pero a la vez fundamentales. Uno de ellos es que

los procesos de renegociación cumplidos hasta ahora ha estado ausente cualquier fórmula que abra perspectivas de resolución del problema: en todos los casos, aún en los de las renegociaciones más exitosas, lo que se logra es sólo postergarlo, y a unos niveles de endeudamiento que siguen creciendo; lo cual no hace más que poner de manifiesto un proceso bastante inevitable hasta que se reconozca que la cuestión de fondo no está tanto en los plazos de amortización, sino en las tasas de interés. Y otro hecho que es preciso recoger se refiere a las consecuencias del servicio actual en las economías deudoras y en las economías acreedoras: en las primeras, está obligado a contraer sus importaciones en proporciones tales que afectan severamente a los abastecimientos internos; y como contrapartida, las economías acreedoras deberían aceptar déficit significativos en su balanza comercial; sin embargo, en las circunstancias actuales sólo Estados Unidos está en condiciones de aceptar tales déficit de manera sistemática, por el papel de su moneda a nivel internacional. Estos déficit comerciales, de magnitud poco usual y motivados parcialmente por el signo de sus relaciones financieras, más allá de significar una manera de cobrar la deuda y su servicio por la vía del comercio, sirven para financiar el proceso de reestructuración industrial y tecnológica en curso en ese país y aliviar sus costos sociales.

Esta significación de la deuda en lo inmediato, no obstante su indudable gravedad, no debería llevar a que se subestimaran las tendencias que se dan simultáneamente en el contexto más general de las relaciones económicas externas de la región. Como es bien sabido, los patrones de comercio con el resto del mundo se han visto afectados por una reestructuración productiva que ha motivado un mayor proteccionismo por parte de los países industrializados, hasta el punto de que aproximadamente la mitad del comercio mundial ha llegado a quedar sujeto a algún tipo de restricciones. Se explican pues las dificultades para penetrar con productos manufactureros en los mercados internacionales, las que se suman al deterioro que han seguido experimentando los precios relativos de los productos primarios.

En ese marco se sitúan los datos de la evolución reciente del comercio latinoamericano. La rápida expansión de las exportaciones que se registró a lo largo de la década del setenta se frenó rápidamente, mientras las exportaciones siguieron creciendo pronunciadamente hasta 1981, sustentadas en el aumento correspondiente del ingreso neto de capitales externos. Este se redujo violentamente en los dos años siguientes, obligando a una contracción también extraordinariamente fuerte de las importaciones, que no podía dejar de proyectar sus efectos sobre los niveles de la actividad económica interna. La crisis aparece así influenciada tanto por aquellos procesos de reestructuración como por las tendencias depresivas de la economía mundial, cuya contracción redujo la demanda por productos de la exportación latinoamericana y deterioró aún más los términos de intercambio de la región, a lo que se sumó el alza persistente de la tasa de interés determinando un cambio fundamental en la estructura del balance de pagos de las economías latinoamericanas.

A partir de esos datos, las perspectivas de superación no dependían sólo de la reactivación de la economía mundial y las posibilidades que ofreciera para que volvieran a expandirse las exportaciones de la región. En efecto, aunque de hecho hubo una expansión importante de la economía norteamericana en 1984, ella no tuvo los efectos esperados, lo que ha tendido a prolongar la incidencia de los factores externos en el cuadro coyuntural de la crisis; confirmando, además, que algunos de esos procesos continuarían presentes en una perspectiva de mediano y largo plazo, como expresión de tendencias que habría que entender como estructurales y no de simple coyuntura.

b. Las raíces internas de la crisis.

Reconocidos los hechos que se acaba de reseñar, será preciso aceptar también que los factores externos, por sí solos y más aún apreciados sólo en una perspectiva coyuntural, no podrían dar cuenta

cabal de la crisis económica de América Latina.

De modo gradual, se viene abriendo paso la convicción de que es preciso hacerse cargo de sus raíces internas, de larga gestación, que tienen que ver con el patrón esencial de desarrollo que ha predominado en las últimas décadas; entre otros, con los procesos de concentración, de desigualdad, de estructuración "incompleta" de los sistemas productivos nacionales. La crisis sería así el resultado, a la vez, de factores externos e internos y en unos y otros se reconoce la presencia tanto de circunstancias coyunturales como de problemas estructurales.

Desde esta óptica, se acepta que el largo recorrido del desarrollo económico latinoamericano en lo que de modo general se identifica como "patrón de industrialización sustitutiva", condujo a expansiones y transformaciones muy considerables: se multiplicaron las cifras del ingreso, las sociedades latinoamericanas pasaron a ser predominantemente urbanas, avanzaron considerablemente en su industrialización, acrecentaron y diversificaron sus corrientes de comercio exterior, se "modernizaron" en el sentido más general de esta expresión. Pero se acepta también que incluso unas tasas significativas de crecimiento económico global no fueron suficientes para llegar a forjar unas estructuras económicas que aseguran una dinámica propia y sostenida de desarrollo, ni para superar pronunciadas heterogeneidades económicas y sociales, ni para asegurar empleo productivo a la fuerza de trabajo y su crecimiento, ni para resolver graves carencias sociales. Junto a sus frutos ciertamente positivos, esa evolución de las últimas décadas configura así una "herencia" que limita la capacidad de respuesta inmediata a los desafíos de la crisis y condiciona los caminos del desarrollo futuro: una herencia que se expresa en los déficit en la condición de vida de amplias capas de la población; en la persistencia de altos grados de concentración social del ingreso; en un insuficiente abatimiento del subempleo, tradicionalmente enorme y un simultáneo crecimiento acelerado de las tasas de desempleo abierto de la fuerza de trabajo; en las pronunciadas heterogeneidades de las estructuras

productivas, en la escasa integración interna de los sistemas económicos nacionales.

Cuando se encara la crisis, nadie podría ignorar o subestimar el antecedente de tales problemas. Pero difieren las formas en que se entiende su relación con la crisis misma; y en consecuencia difiere también la manera de situarlos en el marco de las respuestas que se ofrecen a ella.

Para algunos, se trata de un conjunto de problemas que existen *además* de la crisis; de modo que se enfrentaría hoy un doble desafío: actuar frente a la crisis como cuestión inmediata y nueva; y combinar esa acción, decidiendo las ponderaciones y secuencias que corresponda, con otras acciones complementarias que se propongan corregir gradualmente los desajustes estructurales de origen más remoto. Puesto que no serían estos desajustes la causa directa de la crisis del presente, se puede definir una estrategia que comprenda dos fases: una primera cocentrada en las causas y manifestaciones inmediatas, que busque "reestablecer la normalidad", a partir de lo cual podría entrarse en una segunda fase en la que se daría prioridad a la remoción de los obstáculos de orden estructural que entorpecen la continuidad de un desarrollo a largo plazo.

Para otros, aquellos problemas *forman parte* e de la esencia misma de la crisis; ésta es la manifestación extrema de ellos, precipitada o agudizada pero no determinada por las situaciones coyunturales. Y por lo tanto, las políticas para encarar la crisis no podrían ser eficaces si no incorporan desde ahora —en el diseño de una sola fase estratégica— las acciones encaminadas a corregir unos desajustes estructurales que están en su propia base.

Por cierto, las respuestas que se sugieren no son siempre tan explícitas ni tajantes como para situarlas claramente en uno u otro entendimiento. En algún caso, tampoco guardan una coherencia estricta: en sus elementos de "diagnóstico" aparece reiteradamente la conclusión de que se asiste al agotamiento del "modelo de

crecimiento" o "estilo de desarrollo" que ha predominado y que se impone su reconsideración; sin embargo, en lo inmediato preconizan unas políticas transitorias a las que se pide no olvidar los objetivos de desarrollo, pero respecto de las cuales tampoco colocan a los desajustes estructurales como el centro principal de su atención.

En un plano más general, las diferencias de ponderación que se atribuya a los factores coyunturales y a las raíces estructurales, no se asocian tampoco de modo directo a unas correspondientes expresiones políticas: si bien son las corrientes más progresistas de pensamiento las que comunmente atribuyen más jerarquía a los problemas estructurales, hoy día éstos son reconocidos también por algunas de las expresiones más conservadoras, aunque, por supuesto, unas y otras los identifican de modo diferente y preconizan proyectos completamente distintos en respuesta a ellos.

En la medida en que la visión que se tenga del asunto se sustente en una valoración mayor de los factores estructurales, la crisis actual asume también una dimensión histórica mayor y más profunda. Su misma cronología termina por ser apreciada de modo distinto: el modelo de desarrollo, como tal, entró en crisis una década antes; y si no se desencadenaron entonces, a comienzos de los setenta, las manifestaciones plenas de esa crisis, fue porque las postergaron, primero, una expansión muy pronunciada del comercio exterior latinoamericano, y luego, el crecimiento insólito de los flujos financieros externos. Miradas así las cosas, los factores externos, desde los primeros años de la década del setenta y hasta el inicio del decenio actual, contribuyeron a postergar una crisis estructural que comenzaba ya entonces a manifestarse plenamente; y la reversión del signo de esos factores, desde 1981, cumplió la función de precipitarla abruptamente.

La latencia de la crisis con anterioridad a su desencadenamiento abierto se la aprecia desde distintos ángulos. En particular, resulta especialmente sugerente una afirmación en el sentido de que las

grandes transformaciones estructurales que habían acompañado al crecimiento económico de América Latina se habrían agotado a mediados de los setenta, e incluso antes. De hecho, para varios países de la región, el descenso continuo del coeficiente de importaciones encontró sus límites a mediados de la década de los sesenta, cuando por lo menos en tres economías nacionales las importaciones llegaron a representar bastante menos de 10 por ciento del producto interno, a la vez que registraban una composición que les daba extraordinaria rigidez. La reversión de la tendencia histórica expresada en el ascenso posterior de ese coeficiente refleja así no sólo una situación más favorable para las exportaciones latinoamericanas, sino también la necesidad interna de unos sistemas económicos que, en los marcos del patrón de desarrollo predominante, difícilmente podían funcionar y menos aún crecer con una representación tan baja de las importaciones.

Por su parte, en una apreciación general latinoamericana se constata cómo la producción agropecuaria tendió a frenarse desde comienzos de los años setenta, por lo menos en lo que se refiere a las producciones para el mercado interno; desde entonces, las importaciones de alimentos crecieron rápidamente y se llegó al punto en que la región en su conjunto prácticamente dejó de ser exportadora neta de productos agropecuarios. De modo similar, el desarrollo industrial agotó su función como principal fuente de impulso dinámico al desarrollo a mediados de la década del setenta; su crecimiento se hizo más pausado, en varios países tendió a estabilizarse el coeficiente de industrialización —expresado como relación entre el producto manufacturero y el producto global— y en algunos incluso descendió significativamente. Es decir, una evolución muy desfavorable de los dos principales sectores de la producción material, compensada por una rápida expansión de servicios que no contribuían a fortalecer el sistema económico y su capacidad de reproducción.

Esta fase que precede al desencadenamiento de la crisis, de crecimiento que no se acompaña de la continuidad de cambios estruc-

turales, resulta particularmente ostensible en algunas experiencias nacionales. Considérese por ejemplo, como una ilustración que podría igualmente hacerse extensiva a otros países, la experiencia de México. En ella, es notorio cómo los grandes cambios estructurales parecieran haber tenido lugar, principalmente, en las décadas del cuarenta y el cincuenta y en algunos aspectos en la de los años sesenta; desde entonces, la evolución ha seguido marcando expansiones apreciables en los niveles de producción, pero en los marcos de una estructura productiva más estable, con cambios menores o circunscritos a algunas relaciones específicas. El descenso de la participación del producto agropecuario en el producto global de la economía es muy rápido entre 1950 y 1970, pero desde entonces esa proporción tiende a estabilizarse. La ponderación relativa de las manufacturas predominantemente de consumo corriente decrece significativamente entre 1950 y 1960, y luego mantiene sorprendentemente constantemente la proporción registrada en este último año; por su parte, las manufacturas predominantemente intermedias y las de consumo durable y bienes de capital, la acrecientan notoriamente entre 1960 y 1970, sin grandes variaciones posteriores. El salto en la participación de las actividades que se reúnen bajo la denominación de "otros servicios" tiene lugar también en la década de los sesenta y apenas se modifica a partir de entonces. La misma observación puede hacerse en otros planos. Por ejemplo, los grandes cambios en el perfil técnico del sector agropecuario —según lo caracterizan las proporciones de insumos industriales respecto de los valores brutos de producción, así como las proporciones de valor agregado— tuvieron lugar en la década de los cincuenta; los mayores cambios en la composición del sector industrial tuvieron lugar en las décadas del cincuenta y el sesenta, así como los grados de integración interna de este sector y su articulación con el sector agropecuario.

En otro orden de consideraciones, se advertirá cómo la maduración que con bastante anterioridad venían alcanzando los factores determinantes de una crisis estructural se expresa también con elocuencia en el carácter de los "proyectos económicos" que busca-

ron responder a ellos y que se manifestaron igualmente en el plano político. Particularmente en los países del sur de la región, los primeros años de la década del setenta se caracterizaron precisamente por los intentos de poner en práctica unas estrategias alternativas de desarrollo, sustentadas en procesos de transformaciones sociales importantes; y más tarde, a partir de la derrota política (o similar) de esas propuestas, por otros intentos que involucraban una respuesta distinta, esta vez de sello regresivo, a los mismos problemas estructurales.

La precipitación de la crisis en 1982 no marca pues un hecho abrupto, imprevisible, atribuible a un cambio súbito en determinados parámetros externos. Es la culminación de procesos que se desenvolvían con mucha anterioridad y que ponían de manifiesto desajustes estructurales que se agravaban progresivamente y que abarcaban tanto a las relaciones de funcionamiento interno de los sistemas económicos nacionales como a los términos de su articulación exterior. Comprendida así la naturaleza de la crisis, quiere decir que las políticas para encararla no pueden circunscribirse a determinadas variables externas y otras internas de orden coyuntural; ni limitarse a buscar una combinación de ponderaciones y secuencias entre unas acciones inmediatas que busquen superar la crisis y otras que se propongan complementarlas para que se recuperen dinámicas de crecimiento de largo plazo. La superación misma de la crisis, más allá de algún alivio transitorio, no quedaría así garantizada y seguiría reclamando una respuesta global única, capaz de hacerse cargo conjunta y simultáneamente de los elementos coyunturales y estructurales, de los determinantes externos e internos y de la interrelación entre ellos.

Estos es lo que configura la dimensión del desafío que se enfrenta en la actualidad; y que por lo mismo obliga no sólo a la consideración cuidadosa de lo que probablemente serán los condicionamientos del futuro próximo, sino también el análisis sistemático de lo que fueron los hechos y las políticas del pasado y sus proyecciones en la crisis del presente.

2. EL AGOTAMIENTO DE LAS POLITICAS ANTERIORES DE DESARROLLO

Las consideraciones expuestas sugieren la necesidad de tener muy en cuenta, ante la crisis y los términos en que se responde a ella, las experiencias que derivan de las políticas que se sustentaron en las dos concepciones básicas que han predominado en el curso del desarrollo anterior: la que se reconoce bajo la denominación general de "desarrollismo" y la que representó las versiones más recientes del proyecto "neoliberal".

Tal reconocimiento de experiencias debería ayudar no sólo a situar la crisis de hoy en una perspectiva histórica más amplia, sino también a fortalecer la idea de que será imprescindible encararla con una visión nueva de estrategias y políticas, que reconozca el agotamiento de aquellas concepciones.

a. La experiencia histórica del desarrollismo

La mayor parte de la evolución económica de América Latina desde la inmediata postguerra estuvo influenciada por una política económica que respondió a lo que de modo general se caracteriza como un pensamiento desarrollista. Como se sabe, esta concepción situaba a la velocidad del crecimiento económico como la cuestión central de un proceso de modernización y tecnificación, que aproximaría progresivamente los niveles de producción y las estructuras productivas de las economías latinoamericanas a los de las economías más avanzadas, elevando consecuentemente el ingreso y las condiciones de vida material de las poblaciones nacionales y extendiendo los atributos de la "modernidad" a todas las manifestaciones de la vida social. La incorporación de progreso técnico en los sectores productivos se constituía en la clave del impulso a esos procesos, lo cual suponía un cambio constante de la estructura económica que modificaría las ponderaciones sectoriales, disminuyendo relativamente la de los sectores primarios y acrecentando

la de un sector industrial en rápido desarrollo. La estrategia industrializadora resultaba además concordante con la necesidad de superar la tendencia al desequilibrio externo inherente al esquema de intercambio que expresaba la naturaleza de las relaciones "centro-periferia" en el plano mundial.

Un patrón de desarrollo de esa naturaleza requería, en primer lugar, de una contribución temporal pero muy significativa del capital extranjero, principalmente bajo la forma de inversiones directas que cumplirían un triple papel: como complemento de unos ahorros internos insuficientes, por la propia condición de subdesarrollo, y sin embargo decisivos para acelerar el crecimiento; como vehículo de transferencia de la tecnología más adelantada que era preciso incorporar; y como forma de ampliar una capacidad para importar más allá de lo que permitirían las exportaciones primarias. Y en segundo lugar, reclamaba que se constituyera al Estado en agente primordial de la gestión económica en su conjunto: para sostener una política proteccionista que ampara la industrialización y para complementar directa e indirectamente, incluso mediante el desarrollo de empresas públicas, a un sector privado que no reunía el vigor suficiente para hacerse cargo de tales tareas.

De esa manera se esperaba generar una dinámica de desarrollo en cuyo curso encontrarían solución los principales problemas de orden económico y social. La tecnificación de la agricultura liberaría mano de obra que quedaría disponible para su absorción en la industria, a niveles superiores de productividad y de ingreso, lo cual ampliaría el mercado interno y diversificaría las demandas, motivando nuevos estímulos al crecimiento y la diversificación productiva, que facilitarían absorber el aumento global y a las migraciones rural-urbanas de la fuerza de trabajo. El carácter predominantemente "sustitutivo" de la industrialización atenuaría la demanda de importaciones y ayudaría mantener un equilibrio externo compatible con un proceso rápido de crecimiento, sin perjuicio de los resultados potenciales de unas políticas adicionales de fomento de las exportaciones. La progresiva asimilación del

progreso técnico, la sustitución de importaciones y la ampliación del mercado interno disminuirían la dependencia y la vulnerabilidad externas. El crecimiento se vería acompañado también de mejoramientos constantes de la distribución, en parte como fruto espontáneo del mismo crecimiento y en parte como resultado de unas políticas deliberadas con ese propósito, a través de la expansión de los servicios sociales públicos y el funcionamiento de un sistema apropiado de incentivos y subsidios.

Las formas específicas que asumió el desarrollo latinoamericano no conducían sin embargo al logro de esos objetivos, debido a un complejo de circunstancias de diversa índole; entre ellas, algunos factores condicionantes heredados de la dominación colonial, los términos en que se resolvieron las contradicciones entre las nuevas fuerzas sociales que se hacían cargo del proyecto industrializador y las capas oligárquicas que detentaban el poder, así como la naturaleza de las relaciones económicas con los centros del capitalismo mundial. El resultado fue la conformación de un modelo que involucraba, en su esencia misma, una elevada heterogeneidad de la estructura productiva y una creciente dependencia externa. En contra de lo esperado, la aceleración del crecimiento global no tendía a resolver los desajustes estructurales, sino que se acompañaba de una agudización de ellos: se ampliaban los desequilibrios internos intersectoriales e intrasectoriales, se profundizaba cuantitativa y cualitativamente el desequilibrio externo, el déficit fiscal se incrementaba progresivamente; la expansión económica —aún con ritmos relativamente altos— no lograba absorber productivamente el crecimiento de la fuerza de trabajo, particularmente en el medio urbano, donde el incremento del empleo industrial fue insuficiente para ocupar el crecimiento de la población económicamente activa, sobre todo considerando las grandes migraciones campo—ciudad de la postguerra; y se acentuaban la inequidad de la distribución del ingreso y las desigualdades sociales.

El patrón básico de desarrollo empujaba constantemente hacia unos límites reales que tendían a frenarlo o reclamaban acciones

adicionales de política económica que permitieron ampliar tales límites. Las formas de incorporación del progreso técnico y la superposición de nuevas unidades productivas antes que la modernización de las ya existentes, acentuaban la heterogeneidad del sistema económico y favorecían procesos de rápida concentración del poder económico; las altas cuotas del ingreso nacional que los estratos de mayor ingreso convertían en demanda suntuaria externa, así como los mayores requerimientos de importación de las nuevas unidades productivas, acrecentaban el desequilibrio externo, aún con una conducta razonablemente expansiva de las exportaciones; las políticas redistributivas "compensatorias" resultaban insuficientes para neutralizar el efecto de los bajos salarios y la conformación del patrón de consumo excluyente que suponía el proceso de acumulación, de modo que la distribución del ingreso acentuaba su regresividad en lugar de atenuarla y limitaba así la dimensión de los mercados internos; la creciente complejidad técnica y la mayor densidad de capital de los nuevos desarrollos industriales, a medida que se cubrían los campos de sustitución menos exigentes, planteaban la necesidad de coeficientes más altos de ahorro e inversión; las presiones sobre el gasto público emanadas de los requerimientos de inversiones estatales en infraestructura y empresas, así como de los servicios sociales, motivaban déficit fiscales cada vez más altos.

En la medida que tales límites se hacían ostensibles, las políticas que se definían en concordancia con esta concepción del desarrollo procuraban movilizar nuevos instrumentos que permitieran abrir otros horizontes al crecimiento. La persistencia del desequilibrio externo llevó a proponer una atención más equilibrada de sustitución de importaciones y fomento de exportaciones, especialmente mediante una mayor diversificación de éstas hacia nuevas líneas de exportaciones de productos industriales. La estrechez de los mercados nacionales, que no se la rompían por la vía de una mayor difusión del ingreso y la capacidad de compra, motivó la propuesta de esquemas de integración económica regio-

nal y subregional. Las presiones sobre los presupuestos públicos y los recursos limitados de inversión justificaron empeños sistemáticos en favor de una planificación del desarrollo y particularmente de la acción estatal, así como para la adopción de reformas tributarias y administrativas. La ineficacia de las políticas redistributivas más directas indujo a acentuar las de servicios sociales públicos y diversas formas de subsidios para proteger a las capas más desfavorecidas de la población. Al mismo tiempo, se pusieron en práctica diversos expedientes que ampliaron notoriamente la participación en el ingreso de los tramos superiores de las capas medias, cuya incorporación al consumo resultaba imprescindible para el desarrollo de las ramas industriales de bienes de consumo durable; pero ello en desmedro de las capas de ingresos más bajos, con lo cual un grado alto y creciente de concentración del ingreso —con esas características— resultaba ser una condición para el dinamismo del sistema económico.

En tanto la concentración se constituía en condición de dinamismo, se explican igualmente otros rasgos del patrón de desarrollo. Entre ellos, el hecho de que el proceso de industrialización contribuyera mucho más a diversificar las producciones de consumo que a una integración del proceso productivo capaz de asegurar la continuidad de su desarrollo, como lo ilustra el escaso avance de las industrias de bienes de capital. La misma orientación del desarrollo industrial lo separa y hasta lo hace antagónico con el desarrollo agrícola, y no lo aproxima hacia la industrialización de los recursos naturales básicos de cada economía latinoamericana; su articulación es mucho más estrecha con las economías externas desarrolladas que con el conjunto de la economía nacional. Se explica también por esa dinámica de concentración, acentuada por el proceso simultáneo de extanjerización, la naturaleza de la absorción tecnológica y el carácter cada vez más dependiente de los sistemas económicos nacionales. Y en otro plano, se combinan los efectos de ese tipo de desarrollo tecnológico con los que provienen de aquellos rasgos de demanda y orientación productiva, determinando los

problemas de desocupación y subempleo en la dimensión que se ha llegado a conocer.

En distintos momentos y con diferentes intensidades, se hizo manifiesta en las diversas situaciones nacionales la insuficiencia de las respuestas del desarrollismo. Los signos de su incapacidad para resolver los problemas de fondo se expresaron en dos planos principales (circunscribiéndose a la esfera propiamente económica, sin entrar a considerar sus manifestaciones políticas): bajo la forma de un control creciente de las ramas más dinámicas por el capital extranjero, profundizando la dependencia; y bajo la forma de desequilibrios financieros y tensiones inflacionarias que amenazaban el funcionamiento del sistema económico y la continuidad de su crecimiento.

La agudización de los desajustes financieros resultaba ser así una consecuencia directa de las políticas desarrollistas y su incapacidad para romper sus límites estructurales. La *estabilidad* pasaba a ser un objetivo y un requerimiento tan importante como el crecimiento, o al menos una precondition de ésta. Las "políticas de estabilización" que tendieron entonces a generalizarse en América Latina no reconocieron sin embargo aquella raíz estructural: se propusieron corregir directamente las manifestaciones financieras, mediante la acción de los instrumentos monetarios globales; sin más horizonte que restablecer unas "normalidades" a partir de las cuales pudieran impulsarse de nuevo los propósitos anteriores del desarrollismo. De ahí la secuencia con que se alternaron, en diversas experiencias latinoamericanas, políticas expansivas y estabilizadoras, motivadas por el grado que alcanzaron los desequilibrios financieros que generaban las primeras y las condiciones recesivas a que conducían las últimas, cumpliendo funciones de hecho complementarias, sin perjuicio de que protagonizaran la controversia que enfrentaba a "monetaristas" y "estructuralistas".

Una alternativa estéril, en tanto no hacía más que sugerir los lími-

tes de un patrón de desarrollo que había predominado a lo largo de varios decenios y cuyos rasgos esenciales se resumían en el concepto de "industrialización sustitutiva". Entendido que no era la "industrialización" por sí misma, ni el propósito de "sustitución" como tal, lo que conformaba lo fundamental de esa estrategia, sino el complejo de condiciones, circunstancias y propósitos en que se desenvolvía: los términos de articulación de los intereses de las capas dominantes con los intereses de fuera, los patrones de vida y consumo que se constituyeron en aspiración y reclamo de amplios sectores de la población, los intentos de reproducir en el subdesarrollo elementos característicos de las sociedades capitalistas más avanzadas; y los precios que todo ello imponía, principalmente en términos de creciente desnacionalización de las economías nacionales y concentración de los recursos económicos internos, de acentuación progresiva de las desigualdades sociales, de unas situaciones de desempleo y subempleo que llegan a afectar a proporciones enormes de la fuerza de trabajo.

Difícilmente pudieran explicarse las limitaciones encontradas como resultado de desaciertos parciales, o de insuficiente habilidad en la conducción de las políticas económicas correspondientes. Sus rasgos negativos estuvieron presentes incluso en fases de crecimiento económico relativamente muy rápido y de expansión acelerada de las relaciones de comercio con el exterior; así como en algunos de los proyectos nacionales que contaron con las condiciones más favorables para su realización exitosa, incluido el marco de cooperación externa que en su momento definió la "alianza para el progreso". Habrá pues que reconocer que se trata de procesos cuyas raíces están en la esencia misma del esquema y son sus resultados, por así decirlo, "naturales", susceptibles de atenuarse de cuando en cuando, pero no de corregirse en lo fundamental, porque es precisamente en algunos de ellos donde han radicado las fuentes de impulso dinámico a ese patrón específico de crecimiento.

b. El proyecto neoliberal

En aquellas experiencias nacionales en que fueron más evidentes los límites del desarrollismo, pugnaron por abrirse paso otras propuestas que reconocían las raíces estructurales de esos límites; por lo mismo, planteaban la necesidad de transformaciones económicas y sociales profundas e involucraban un esquema concordante de correlación de fuerzas políticas. Entre los triunfos revolucionarios de Cuba y Nicaragua, con la distancia de veinte años que medió entre ellos, se situaron, en efecto, una diversidad de procesos nacionales que tenían ese signo fundamental y se constituían en una alternativa al desarrollismo en un sentido mucho más progresivo y transformador. La derrota política de estas experiencias no desautoriza necesariamente la validez de sus propuestas económicas, las que por el contrario tienden más bien, hoy día, a recobrar legitimidad frente lo que ha sido el curso posterior de los hechos.

Entretanto, ante los fracasos desarrollistas y más aún ante la amenaza de los proyectos de transformación revolucionaria, tomó cuerpo la estrategia alternativa, de signo social y político opuesto, que de modo general se la identifica bajo la denominación "neoliberalismo". Aunque su presencia histórica ha sido relativamente breve y su aplicación integral se haya limitado a algunos países, se justifica considerarla como la otra concepción que ha gravitado decisivamente en la evolución económica de América Latina que ha precedido a la crisis actual; más aún si se tiene en cuenta que algunos de sus elementos han estado presentes y han influido profundamente en la conducción económica de casi todos los países latinoamericanos, aunque en muchos de ellos no llegaran a ponerse en práctica como proyecto global; y sobre todo porque las enseñanzas recogidas respecto de ella condicionan el carácter de las respuestas a la crisis del presente y a las estrategias y políticas alternativas del futuro.

Aunque incorpora mucho del diagnóstico y el instrumental del

pensamiento monetarista que sustentó las políticas estabilizadoras tradicionales, el neoliberalismo, tal como se lo preconizó en la experiencia reciente de América Latina, representa un proyecto mucho más trascendente. Su referencia básica de partida es una crítica a la industrialización sustitutiva y al intervencionismo estatal, es decir, a lo esencial de la concepción desarrollista, situando en ellos la responsabilidad por el debilitamiento progresivo del crecimiento y la agudización de los desequilibrios. Y su diagnóstico destaca, entre sus identificaciones principales, lo que califica como “sobredimensionamiento” de las conquistas sociales, profundos desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, graves presiones inflacionarias, retroceso de sectores exportadores competitivos, retraso tecnológico.

De ahí que su prescripción normativa coloque como cuestión central el restablecimiento del “libre mercado”: los capitales privados —nacionales y extranjeros— deben asumir la responsabilidad y la rectoría económica. Propicia en consecuencia el principio de subsidiariedad del Estado: lo que se requiere es un Estado fuerte (de orden), pero económicamente prescindente, que garantice la libertad de mercado; así como la “privatización” y la apertura externa de la economía, productiva, comercial y financiera. Un segundo componente principal de su prescripción normativa se refiere a la limitación, e incluso la reversión, de las “conquistas sociales”; la desigualdad social es entendida como el factor de sostenimiento de la conformación “natural” de las élites políticas y económicas que impulsan el progreso económico; es preciso, se dice, retomar una dinámica distinta de crecimiento, que impone unos “costos sociales” ineludibles en lo inmediato y que serán retribuídos espontáneamente en el futuro por un sistema económico “sano”.

Situadas las propuestas neoliberales en una fase histórica de creciente internacionalización de la vida económica del sistema capitalista a nivel mundial, confían en los beneficios que derivarían de

una participación plena en ese proceso de internacionalización. Propician en consecuencia una reasignación de los factores productivos según el patrón de funcionamiento de los mercados internacionales, caracterizados por una racionalidad competitiva y una lógica de optimización; y por tanto, una reestructuración del aparato productivo nacional orientada al aprovechamiento de las ventajas comparativas dadas por la dotación de los recursos materiales. De ese modo, se supone que se daría una tendencia espontánea a cerrar la "brecha externa", merced al desarrollo de las exportaciones y al aumento de la competitividad de la industria nacional, así como por la liberalización de los mercados de capitales.

En los hechos, la dimensión de los "costos sociales" que se reconoce como insoslayables es tan grande, que sólo pueden imponerse bajo regímenes políticos de fuerza, marcando la articulación estrecha que se dió en varios países de la región entre la práctica de las políticas neoliberales y la instauración de dictaduras militares que alcanzaron los extremos represivos bien conocidos. La justificación que se ofrece es doble. De una parte, ante las fuerzas armadas se esgrime como amparo ideológico la "doctrina de la seguridad nacional", en cuyo nombre son convocadas a actuar como cuerpo rector de los procesos políticos que buscan garantizar las prácticas económicas neoliberales. Y de modo general, se sostiene que la recuperación de la libertad económica es la base para el sostenimiento de la libertad política, y que en consecuencia hay que estar dispuestos a sacrificar "temporalmente" esta última en beneficio de la primera. En este sentido, las proyecciones del pensamiento neoliberal van mucho más allá de ofrecer la perspectiva de nuevas dinámicas de crecimiento con estabilidad: es la perspectiva estratégica de una nueva organización de la economía y del todo social, en los marcos además de una integración plena de la economía internacional.

Particularmente en las experiencias latinoamericanas en que la concepción neoliberal se aplicó con mayor rigor, quedó en evidencia

tanto lo erróneo de su sustentación teórica como el fracaso rotundo de las políticas consiguientes. La implantación de condiciones que aseguraran un funcionamiento más “libre” del mercado no significó competitividad, sino que llevó a una concentración extrema de la propiedad y el ingreso. La apertura externa no abrió ningún espacio nuevo relevante en la división internacional del trabajo y sólo benefició a intereses externo; más aún desde que la expectativa de unas tendencias a la internacionalización *productiva* del capital encontró la realidad de un proceso de internacionalización principalmente *financiera* del mismo. Se acentuaron las desigualdades sociales y disminuyeron drásticamente los niveles de vida y consumo de las capas mayoritarias de la población. El desempleo ya creciente desde varias décadas; y el subempleo, originalmente cercano a la mitad de la población económicamente activa, registraron intensidades sin precedentes. La apertura, la privatización y la concentración no eliminaron los desequilibrios monetarios—financieros interno y externo, ni llevaron a un patrón “normal” de precios relativos que asegurara una mejor asignación de los recursos. Los fenómenos inflacionarios y especulativos siguieron siendo el signo dominante, agravaron la descapitalización y tuvieron efectos destructivos sobre la planta productiva y el empleo. Se configuró un proceso severo de “desindustrialización”. En suma, se agudizaron a niveles sin precedentes los desequilibrios estructurales previos y se generaron nuevos obstáculos y tensiones.

* * *

De este modo, terminaban de quedar manifiestas las incapacidades e insuficiencias de las dos grandes concepciones que venían presidiendo la conducción del desarrollo latinoamericano y se apresuraban las condiciones que habrían de desembocar en una situación de crisis. El desarrollismo se había mostrado incapaz de afirmar un crecimiento equilibrado, autosostenido y estable en condiciones de menor desigualdad en los patrones distributivos y de bienestar social; y esa incapacidad se expresaba en graves y crecientes dese-

quilibrios financieros. Por su parte, el neoliberalismo se demostró incapaz de conducir, desde el ámbito financiero, a una nueva organización económica; y esa incapacidad se expresó en la agudización extrema de los desajustes estructurales.

Los distintos países de la región llegaron al momento de culminación de la crisis desde experiencias y fases diversas de su evolución económica en los períodos inmediatamente anteriores. Algunos lo hicieron desde condiciones de rápido crecimiento, favorecidas por aumentos importantes de sus ingresos corrientes de exportación o por considerables ingresos de recursos externos a través del endeudamiento, de modo que el estallido de la crisis vino a cambiar abruptamente el signo de unas tendencias expansivas; en otros, donde predominaba la estrategia neoliberal, los retrocesos y regiones eran ya manifestas con anterioridad, y el estallido de la crisis viene a acentuarlos violentamente. Esto marca por cierto situaciones también distintas desde el punto de vista de la capacidad para reaccionar ante la crisis y de la tolerancia social a las consecuencias de ella. Pero aún así ambos grupos de países comparten en lo esencial dos rasgos fundamentales: primero, la herencia común dejada por los largos tiempos de vigencia del patrón global de desarrollo que ha enmarcado la evolución económica de América Latina desde la segunda guerra mundial; y segundo, la ausencia de una visión estatégica que viniera a reemplazar el agotamiento de las dos concepciones hasta entonces predominantes: las políticas neoliberales, en sentido pleno, se habían hecho ya insostenibles, y una reedición de las políticas desarrollistas vendría a encontrar, además de sus limitaciones originales, las secuelas dejadas por los propios experimentos neoliberales, donde ellos tuvieran lugar.

3. LAS POLÍTICAS DE AJUSTE: AJUSTE Y REACTIVACION

Desde el momento en que las circunstancias externas precipitaron

abiertamente la crisis, fue evidente que se enfrentaban nuevos retos y situaciones inéditas. Los grados de eficacia de la política económica se estrechaban drásticamente, disminuyendo su capacidad de respuesta ante una realidad deteriorada e inestable. Era de presumir, además, que lo que estaba en juego no era sólo el ámbito instrumental y operativo de la política económica, sino la matriz misma en donde surge y se procesa como una práctica social específica, es decir, en la relación Estado—economía.

a) Significado de las políticas de ajuste

La misma denominación “política de ajuste” que se dá a las acciones que se definen frente a la crisis, sugiere la intención de búsqueda de nuevas formas de relación entre el Estado y los procesos económicos, de modo que posibiliten un reordenamiento de las relaciones sociales capaz de constituir una salida efectiva a la crisis, en una perspectiva de corto plazo.

Respecto de su contenido, aunque no se lo reconozca así de modo explícito, el diseño de tales políticas de ajuste, en sus orientaciones centrales, involucra una concepción determinada sobre las causas de la crisis y las estrategias que conducirían a su superación, por lo menos en dos aspectos fundamentales. De un lado, la misma generalidad que exhibe la crisis en el conjunto de la región ha favorecido su identificación con el supuesto origen común de una recesión coyuntural y una fase transitoria de graves desequilibrios en el funcionamiento de las economías capitalistas avanzadas; las consecuencias de tales fenómenos se estarían reflejando de modo amplificado en las economías latinoamericanas, a las que correspondería —según esa interpretación— adoptar las medidas necesarias para absorber ese impacto en los mejores términos posibles, a la espera de que la recuperación de las economías “centrales” ofrezca condiciones más propicias para una recuperación consecuente de las economías subdesarrolladas. En segundo lugar, se

sostiene que las políticas expansivas que se siguieron en los años inmediatos anteriores, estimuladas por unas condiciones entonces muy favorables del comercio exterior y del influjo de recursos financieros externos, habían de resultar insostenibles frente a los desequilibrios financieros que motivaban, los que además se vieron agravados abruptamente cuando cambiaron aquellas condiciones externas, obligando a implantar políticas muy restrictivas para neutralizar aquellas tendencias.

Tal asociación de la crisis con los factores externos define los contenidos y se constituye en la clave de la eficacia de las políticas de ajuste. Su preocupación fundamental inmediata es la situación de la balanza de pagos, frente a la cual preconizan una combinación de renegociación de la deuda externa, mayores estímulos a las exportaciones y severa reducción de las importaciones; todo ello no sólo para restablecer condiciones de mayor equilibrio, sino también para garantizar el servicio de la deuda. Proponen al mismo tiempo actuar sobre variables internas que incidan significativamente en las cuentas externas, haciéndose cargo a la vez de las condiciones que a este respecto impone el Fondo Monetario Internacional como requisito para dar su respaldo a la renegociación de la deuda. De ahí la difusión de unas políticas salariales, de reducción del gasto público y reestructuración tributaria, controles de los niveles de endeudamiento público y privado, y en términos generales, de "administración de la inflación".

Estos últimos contenidos aproximan la práctica de las políticas de ajuste a las anteriores políticas estabilizadoras y también a determinados componentes de las políticas neoliberales; pero sin identificarse con unas u otras. Su perspectiva es más transitoria que la de la aplicación de los esquemas neoliberales, puesto que no llegan a configurar propiamente una opción de desarrollo; y a diferencia tanto del neoliberalismo como del monetarismo clásico, asigna funciones activas al aparato estatal y las extiende a una esfera más amplia de acciones. Distingue así como uno de sus rasgos centra-

les asumir una responsabilidad activa del Estado en la regulación y equilibrio de "los mercados": de trabajo, de bienes, crediticio, cambiario, y no rehuye la implantación de programas de ayuda financiera directa al sector privado.

En el tiempo transcurrido desde su implantación, los programas de ajuste vienen mostrando de manera general su incapacidad para resolver los desequilibrios macroeconómicos que se propusieron corregir y haciendo cada vez más ostensibles el fracaso en términos de sus objetivos de estabilización y ajuste. Los resultados positivos que pudieran exhibir, particularmente en términos de tornar en superavitarios los saldos de la balanza comercial, son transitorios y se han logrado al costo de una depresión profunda de los niveles de salario real y de las finanzas públicas, acentuando el cuadro recesivo e inflacionario. De hecho, la "recuperación" del crecimiento del producto en 1984 apenas equiparó el crecimiento demográfico y las tasas de inflación alcanzaron intensidades que no tenían precedente histórico en la evolución de las economías latinoamericanas. Los efectos renovados por atraer capitales extranjeros no lograron restablecer un flujo significativo de inversión extranjera directa; más bien, se insinuaron tendencias a capitalizar los pasivos de empresas locales con el exterior, frenando así el crecimiento de las deudas nacionales pero aumentando correlativamente los grados de enajenación y vulnerabilidad.

Por lo menos dos circunstancias inmediatas han contribuido a limitar la eficacia de las políticas de ajuste. En primer lugar, si bien ha habido signos positivos recientes de recuperación en los niveles de actividad de la economía mundial, ello no benefició como se esperaba a las economías de la región; en parte, porque aquellos mejoramientos se han encauzado en un marco deliberadamente proteccionista, de modo que no se reflejan en una correspondiente expansión de su demanda externa. Y segundo, por la extrema prioridad que se ha atribuido al cumplimiento de los compromisos derivados del endeudamiento externo, subordinando a ello otras consi-

deraciones fundamentales, bajo la imposición del Fondo Monetario Internacional: limitado el ingreso de nuevos flujos financieros desde el exterior y con un crecimiento modesto de las exportaciones, la exigencia del servicio de la deuda ha involucrado disminuciones en varios casos extraordinariamente drásticas de las exportaciones, con los efectos depresivos correspondientes. El peso enorme de la deuda se ha constituido así en un factor irreconciliable con cualquier propósito de reactivación de las economías internas y de antenuación de los costos sociales en que se ha venido incurriendo.

Además de los factores mencionados, el destino de las políticas de ajuste está marcando en todo caso por la no correspondencia de sus contenidos con la intensidad y la naturaleza esencial de la crisis, ante la cual no abren la perspectiva de una verdadera salida. Se disipa así la expectativa que se tuvo en el inicio de su implantación, en el sentido de que el reordenamiento propuesto por las políticas de ajuste cubriría una fase a partir de la cual los sistemas económicos reaccionarían espontáneamente y recuperarían sus dinámicas anteriores de crecimiento. Por lo mismo, se comienza a hablar insistentemente del paso de las políticas de *ajuste* a unas políticas de *reactivación* económica como necesidad inmediata.

b) Del ajuste a la reactivación

A la luz de la experiencia recorrida, no es difícil anticipar que la eficacia de tales políticas de reactivación, que todavía no han definido con más precisión los términos en los que se las entiende, dependerán del grado en que se las conciba articuladas con las raíces estructurales y no sólo coyunturales de la crisis. Si se tratara sólo de un programa de acciones complementarias en la misma perspectiva de corto plazo, su destino probablemente no sería muy distinto del de las políticas de ajuste en práctica; en cambio, su relevancia sería tanto mayor cuanto más se las integra como parte

de una nueva política de desarrollo de largo plazo. Dicho de otro modo, lo que cabe preguntarse hoy es acerca de cuáles podrían ser unos contenidos de corto plazo dentro de una sola política global de desarrollo, que busque cumplir con propósitos de reactivación al mismo tiempo (y no como supuesta condición previa) que emprende las readecuaciones estructurales que una comprensión cabal de la naturaleza de la crisis identifica como insoslayable.

En la sección siguiente de estas notas se propondrán algunas consideraciones respecto del significado de esas readecuaciones estructurales en la configuración de unas estrategias alternativas de desarrollo, sin perjuicio de lo cual se sugieren a continuación algunos de sus posibles contenidos en la perspectiva más inmediata. Es decir, se trata de identificar algunos elementos de políticas económicas alternativas que cumplirían con propósitos reactivadores, pero cuya eficacia dependería en última instancia de que formen parte de una política de desarrollo de más largo plazo.

Sabra advertir sobre el carácter esencialmente ilustrativo de esas consideraciones siguientes. El diseño estricto de una política alternativa constituye precisamente el gran desafío del momento, frente al cual apenas si cabe aquí la identificación de algunas áreas de discusión que parecen sugerentes.

Una primera consideración en ese sentido tiene que ver con el contraste que exhiben muchas de las situaciones nacionales entre otros niveles muy deprimidos de la actividad económica y las potencialidades muy insuficientemente aprovechadas de diversos recursos y factores productivos. En las condiciones presentes de la crisis y frente a las enormes dificultades que ella entraña para sostener las corrientes de inversión, ese contraste marca un área importante de atención inmediata; más aún, si se las refiere no sólo a los márgenes de capacidad productiva ociosa del equipamiento industrial, sino al conjunto de posibilidades en su sentido más amplio. Se trataría pues de emprender un reconocimiento riguroso de todas las

potencialidades productivas susceptibles de movilizarse —capacidad de producción ociosas, fuerza de trabajo desempleada o subutilizada, recursos naturales no aprovechados plenamente— y diseñar un amplio esfuerzo expansivo sustentado en tales potencialidades, incluido un conjunto de proyectos “dinamizadores” en áreas en que esas potencialidades sean más fácilmente movilizables. Por cierto, es preciso reconocer la naturaleza no sólo técnica sino esencialmente social de los obstáculos que ahora mismo se oponen a un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos productivos disponibles; de modo que lo anterior implica plantearse a la vez el problema de los agentes sociales que podrían impulsar esos proyectos dinamizadores, así como las condiciones económicas, sociales y políticas en que se los podría emprender.

Hoy día, es evidente el contraste entre la atención que reciben los problemas de la movilización de cuotas razonables de ahorro nacional y externa, y la mucho menor que se presta a la asignación de las inversiones, la composición del acervo de capital que se conforma y la eficacia en la utilización de los activos productivos nacionales. Las acciones más inmediatas frente a las manifestaciones de la crisis, tanto como los requerimientos de las estrategias de largo plazo, reclaman en cambio una consideración muy especial de estos últimos aspectos; entendido además que no se trata sólo de cómo propender a un uso algo más intenso de los equipamientos directamente productivos, sino de la identificación y aprovechamiento del conjunto de las potencialidades productivas: los recursos naturales no incorporan plenamente, al grado de utilización de los diversos componentes de la infraestructura económica, el capital social y el capital productivo, la propia fuerza de trabajo con los altos índices de desocupación abierta y subempleo. En suma, un área muy decisiva que justificaría un capítulo especial en los diseños de política económica, por lo general muy distante de ese ámbito de problemas.

Un segundo ámbito de cuestiones tiene que ver con la jerarquía

que se atribuye a los fenómenos financieros y a los procesos reales. Como es bien sabido, en el curso de la evolución anterior y con mayor razón durante la crisis misma, la esfera financiera y especulativa se ha dilatado extraordinariamente, en desmedro de las actividades de la producción material; por su parte, las políticas predominantes se han adecuado pasivamente a esa tendencia y se concentraron principalmente en el manejo de las variables financieras en desmedro de unas políticas de producción que sin embargo son básicas para la superación de la crisis. En cambio, una política económica alternativa, independientemente de las diversas variantes que puede asumir, tendrá que comenzar por recuperar la jerarquía de los procesos reales —de la producción material, de los servicios sociales— frente al dominio que han llegado a ejercer los procesos financieros. Dicho de otro modo, un propósito clave de nuevas políticas de desarrollo habrá de ser revertir el carácter que tiene a ser predominante, de unas economías de especulación a favor de la reconstrucción de unas economías de producción; subordinar los factores financieros a los factores y requerimientos reales; redefinir el papel de los circuitos monetario—financieros de la economía, lo cual puede significar, entre otras cosas y en lo inmediato, una ampliación considerable del crédito y una rebaja sustancial de las tasas de interés de los préstamos para fines productivos, y muy especialmente, un mayor control social sobre las actividades financieras.

En tercer lugar, será preciso tener en cuenta la estrecha dependencia de los niveles de actividad económica interna respecto de los suministros de productos intermedios y bienes de capital importados, dependencia que es característica de los sistemas económicos latinoamericanos. De hecho, los límites de la reactivación están dictados en buena medida por la capacidad para importar que pueda retenerse y la composición de las importaciones en la que se la emplee; lo cual involucra a su vez la implantación de políticas consecuentes con ello por lo menos en dos planos: primero, la imposición de una asignación rigurosa de los recursos externos, es

decir, el control y la programación de las importaciones, incluido un presupuesto de importaciones esenciales; y segundo, una resolución positiva de los problemas de la deuda externa acumulada.

Se comprende la relevancia de esta última condición. Los compromisos del endeudamiento limitan gravemente las posibilidades de asignación de recursos a propósitos de reactivación y desarrollo de las economías nacionales: su servicio representa proporciones altísimas del producto interno y los ingresos corrientes de exportación y en varios casos alcanza a casi la mitad del presupuesto público, comprometiendo severamente la acción del Estado y la eficacia de las políticas económicas. Entretanto, la renegociación de los términos de pago, en la forma en que se viene dando, sólo posterga el problema, mientras siguen aumentando los niveles globales de endeudamiento y se sostiene una carga muy pesada de pago de intereses. De ahí que, no obstante las dificultades de diverso orden que han encontrado las primeras iniciativas, resulta imperiosa la definición de un conjunto de principios comunes de los países latinoamericanos respecto de la deuda externa; entre ellos, la compatibilidad del servicio con una perspectiva de desarrollo nacional, con niveles normales de funcionamiento de los sistemas económicos nacionales y con la atención a las necesidades básicas de la población.

Por último, es obvio que la reactivación supone unas demandas efectivas que la sustenten, y que tanto su intensidad como su significado económico y social dependerán de cuáles serán las capas sociales cuyas necesidades y expectativas quedarán expresadas en esas demandas adicionales. Las políticas de ingresos, de salarios y de precios, con el sello progresivo correspondiente, están llamadas por lo mismo a ocupar un papel clave en el diseño de una política amplia de reactivación.

Movilización intensa de las potencialidades productivas insuficien-

temente aprovechadas, reasignación de prioridad a las funciones de producción por encima de las financiero—especulativas, asignación estricta de los recursos de capacidad para importar y renegociación colectiva de la deuda, y nuevas políticas de salarios y precios que restablezcan ingreso real de los trabajadores, parecerían representar así cuatro ejes de referencia básica en un rediseño de las políticas de corto plazo. Entendido además, que la eficacia de orientaciones de esa naturaleza dependería enteramente de que se sitúe como parte de la redefinición más amplia de una nueva política de desarrollo, que exprese la decisión en favor de una opción estratégica de desarrollo a largo plazo.

4. HACIA NUEVAS ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE DESARROLLO

Viene extendiéndose la convicción de que en la crisis actual (motivándola o coincidiendo con ella) está presente el agotamiento del “patrón” o “estilo” de desarrollo que ha predominado en las últimas décadas. Y en la medida que se lo reconoce, las tareas inmediatas de la conducción económica asumen mayor complejidad y suponen un desafío y un compromiso mucho más grande, bajo el entendimiento de que la crisis del presente vendría a cerrar toda una larga fase del desarrollo latinoamericano.

Ha cobrado así singular actualidad el tema de las opciones y estrategias alternativas del desarrollo. No del todo nuevo, en verdad, puesto que se lo viene discutiendo desde algún tiempo en medios académicos y políticos latinoamericanos; pero marcado ahora por el signo de la urgencia y vinculado directamente a las políticas que en el futuro próximo habrían de reemplazar a las actualmente en práctica. Más aún desde que se percibe cómo América Latina, en una de sus fases más críticas, aparece desprovista de una política de desarrollo, carente de unas propuestas de política económica

que vaya más allá de los intentos de administrar los desequilibrios financieros inmediatos.

Las anotaciones siguientes se proponen apenas ordenar unos cuantos elementos de juicio, como referencia para avanzar en un esfuerzo colectivo que parece todavía lejos de entregar aportaciones que se correspondan con la magnitud del desafío que está planteando.

a) Factores condicionantes de las estrategias futuras.

Desde luego, es útil comenzar por un intento de ordenamiento de algunos factores que, sin duda alguna, habrán de constituirse en condicionantes del desarrollo futuro, y por lo tanto, en unos "datos" que tendrán que tener en cuenta las políticas que se definan. Es decir, un análisis que, de modo general, se lo podría referir a tres órdenes de consideraciones: las "herencias" que deja —apreciadas en una perspectiva de largo plazo— el patrón de desarrollo que ha prevalecido en las últimas décadas, las secuelas más inmediatas de la crisis actual, y algunas tendencias previsibles del "marco externo" en que se desenvolverán las economías latinoamericanas.

i) La mayor parte de los diagnósticos económicos de América Latina coinciden en señalar como características de la región una serie de rasgos que se han conformado en el curso de su evolución histórica y que se constituye en el punto de partida de las evoluciones futuras.

Así, se acepta generalmente que los sistemas económicos latinoamericanos registran unos grados muy altos de concentración y heterogeneidad productiva. Si bien hay diferencias significativas entre distintos países, en muchos de ellos las transnacionales ejercen dominio sobre amplias ramas de actividad, que además suelen

corresponder con las que ocupan posiciones estratégicas en el conjunto del sistema económico; el capital productivo y sobre todo el capital financiero han sido objeto de constante y rápida concentración; estratos muy amplios desde el punto de vista de la fuerza de trabajo vinculada a ellos diferencian situaciones de bajísima productividad y aportan cuotas muy pequeñas del producto global; los sectores “informales” o de “economía subterránea” adquieren dimensiones inusitadas.

Esos mismos rasgos han influido, a su vez, en la gestación y acumulación de graves problemas de empleo de la fuerza de trabajo, según se expresan en índices muy elevados de desocupación abierta y sobre todo de subempleo, que afectan a más de la mitad de la población económicamente activa y por consiguiente reducen los niveles de vida de la mayoría de la población latinoamericana. Los rasgos de desigualdad en la distribución del ingreso son asimismo extraordinariamente pronunciados y tienden a persistir e incluso a acentuarse aún más.

Desde otro ángulo, las modalidades del desarrollo y particularmente de la industrialización, forjaron unas estructuras productivas con escaso grado de integración interna (de articulación inter e intrasectorial), así como atrofiadas en su proyección a la producción de bienes de capital y otros componentes industriales.

En suma, una “herencia” de concentración y heterogeneidades productivas, de desempleo y subempleo, de desigualdades económicas y sociales externas, de alta vulnerabilidad y dependencia externas, de incapacidad de los sistemas económicos nacionales para afirmar una dinámica propia de crecimiento y desarrollo. Y ello no sólo como constataciones estáticas, de datos y estructuras, sino también como relaciones y fuerzas dinámicas que tiendan a perpetuarlas y profundizarlas: unas dinámicas de concentración, de desigualdad, de extranjerización.

ii) En los últimos años, la manifestación abierta de la crisis ha ex-

tendido aún más algunas de esas herencias de largo plazo y ha sumado otras no menos significativas.

Las condiciones recesivas motivadas por las políticas de ajuste han elevado notoriamente los índices de desempleo abierto; las contracciones del ingreso por habitante y los descensos aún mayores de los salarios reales han deteriorado adicionalmente los términos de la distribución del ingreso y ocasionado deterioros severos en las condiciones básicas de vida de amplios sectores de la población; la población asalariada ha llegado en algunos casos a disminuir en sus números absolutos, acrecentando en cambio los ya grandes contingentes de "trabajadores por cuenta propia"; la menor capacidad de defensa de las unidades productivas pequeñas y medianas ha favorecido adicionalmente la concentración; y se han intensificado también las manifestaciones de algunos desequilibrios financieros, como ocurre muy particularmente con las presiones inflacionarias.

De manera que a las "herencias" estructurales de larga gestación se agregan ahora otras que se expresan en demandas sociales muy perentorias, que buscan el restablecimiento de niveles de vida e ingreso ya alcanzados con anterioridad y la recuperación de los puestos de trabajo que se han perdido. No se trata sólo de restablecer unas dinámicas de crecimiento, sino de salvar retrocesos, y de hacerse cargo de enormes déficit sociales acumulados; y ello cuando no se ha logrado tampoco contener desequilibrios financieros que se constituyeron en el tema principal de las políticas económicas de corto plazo.

De otro ángulo, es preciso tener también en cuenta que en el curso de esa acumulación de "herencias" desde fuentes remotas y próximas, la propia capacidad de conducción económica se ha desgastado. La interrelación entre esas distintas manifestaciones tiende a crear condiciones de gran inflexibilidad para el diseño y práctica de la política económica, de modo que los empeños para corregir

algunas suelen repercutir adversamente sobre las otras; y los instrumentos convencionales de la política económica tienden progresivamente a perder eficacia: las políticas parciales no pueden lograr sus objetivos, o lo hacen incurriendo en el costo de otros deterioros. La globalidad de la política económica, según sus expresiones tradicionales, se corresponde cada vez menos con una realidad de persistencia y acentuación de las heterogeneidades estructurales: sus medidas y acciones alcanzan a unos estratos de "agentes" económicos, pero pueden carecer de todo significado para otros estratos.

iii) Los condicionamientos externos, por su parte, constituyen propiamente un dato "exógeno", ajeno a las voluntades nacionales; y en el que se advierte la crisis de todo un esquema de relaciones económicas internacionales, manifiesta tanto en el plano de las corrientes reales de comercio como en el plano de las relaciones financieras.

Diversos análisis parecen apuntar a un mismo conjunto de anticipaciones como los procesos más probables en la configuración del marco externo del futuro. Destacan entre ellos: 1) unos pronósticos muy cautelosos respecto del crecimiento de las economías industrializadas; 2) una valoración de los cambios tecnológicos en marcha en el sentido de que debilitarán las ventajas comparativas de América Latina en el plano internacional, tanto los que derivan de los menores niveles de salarios como de su dotación de recursos naturales, limitando la dinámica potencial de sus exportaciones; 3) una mayor demanda de recursos financieros al interior de las propias economías capitalistas desarrolladas, disminuyendo su interés por la colocación de fondos en el exterior.

ante tendencias de tal naturaleza, las posibilidades de cualquier estrategia que se sustentara en mayores grados de "apertura externa" se reducen sustancialmente, tanto del lado de las corrientes financieras como de las exportaciones. Por su parte, la com-

binación de esfuerzos exportadores con otros simultáneos de sustitución de importaciones, bajo el esquema que éstas asumieron en el pasado, no parece haber conducido a configurar un sistema de intercambio equilibrado, entre otras razones porque las industrias "sustitutivas" generaron unas demandas derivadas de importaciones de magnitudes insospechadas. A todo lo cual se superpone el problema de la deuda externa acumulada que, según van las cosas, seguiría pesando severamente en el futuro; de hecho, no hay todavía en práctica ninguna fórmula que ofrezca una perspectiva de solución y sólo se logran postergaciones a niveles crecientes de endeudamiento: según los últimos informes del Banco Internacional de Pagos la deuda latinoamericana superaría ya los 400 mil millones de dólares y según su tasa de crecimiento actual de 7o/o anual llegaría a cerca de 600 mil millones de dólares hacia 1990, cuando su servicio podría representar un monto superior al valor total de las exportaciones de la región.

Ante este orden de dimensiones, surgen las interrogantes respecto de qué caminos quedan abiertos como perspectivas de solución real de los problemas de la deuda. Cuestión respecto de la cual, por lo menos en abstracto, las posibilidades parecerían reducirse en lo fundamental a tres opciones. Una primera, que no representa propiamente una solución pero que puede seguir por algún tiempo imponiéndose por la fuerza de los hechos, es la prolongación de los términos actuales de una renegociación continua que no cambia (e incluso acrecienta) los niveles absolutos de la deuda; y cuyas consecuencias —teniendo en cuenta su significado como transferencia constante de intereses que equivalen a una proporción importante del producto y como una reducción de la capacidad para importar— se manifestarían en una agudización extrema de los problemas económicos y sus efectos sociales y políticos, por lo que en definitiva desembocaría fatalmente en una moratoria unilateral. Una segunda vía podría consistir en la imposición, por parte de las naciones acreedoras, de otras formas de amortización de la deuda, que no fuera comprometiendo ingresos de exportación ni

imponiendo en lo inmediato mayores gravámenes financieros sobre los deudores, como ocurriría con la transferencia de propiedad de activos nacionales; una posibilidad que ha registrado ya precedentes ilustrativos y que podría llevar a un proceso de "denacionalización" de las economías nacionales cuyos límites serían los de su tolerancia política. Y una tercera, en apariencia la de menos perspectivas próximas, pero en definitiva la única que abre soluciones reales, que implica la renuncia a la utilización de la deuda como instrumento de presión económica y política y la disposición a considerar soluciones económicas verdaderamente eficaces; por ejemplo, a través de una rebaja sustancial de las tasas de interés y la constitución de alguna suerte de fondo internacional que contribuya a amortizarla.

b) Opciones estratégicas y sus componentes básicos

La identificación de opciones estratégicas y el diseño de nuevas políticas de desarrollo encuentra en los factores condicionantes que se ha reseñado un primer marco de referencia que ayuda a situar un conjunto de datos económicos fundamentales. Por cierto, no es la única consideración determinante: puesto que lo que está en juego es nada menos que la definición de un nuevo "estilo" de desarrollo, las estrategias alternativas tendrán que ser expresión de aspiraciones y metas sociales, a la vez que suponen una determinada correlación de fuerzas políticas que las sustenten y hagan viables.

En lo que sigue se busca considerar conjuntamente esas dimensiones económicas y sociales en relación a algunos de los que muy probablemente constituirán componentes básicos de las nuevas estrategias de desarrollo. En particular, se centrará la atención en torno a cuatro áreas temáticas que se consideran decisivas: la orientación productiva, es decir, las prioridades que se atribuya a los distintos destinos del esfuerzo de producción; la articulación exterior de las economías de América Latina y la integración regio-

nal latinoamericana; los "agentes" del desarrollo y la política económica; y los temas del Estado, la planificación y la participación.

1) Vistos en su perspectiva global, se aprecia que los procesos económicos latinoamericanos que precedieron a la crisis se caracterizan, primero, por una estrategia económica que privilegió las posibilidades de un mercado interno fuertemente concentrado, en los que el poder de compra era ejercido por los estratos superiores y medios de ingreso, con demandas altamente diversificadas que anteriormente se satisfacían mediante importaciones; o que fueron "creadas" y estimuladas por el uso masivo de la publicidad comercial, generalmente a cargo de las empresas transnacionales; y más recientemente, por la inclinación a una creciente apertura que buscaba reorientar el aparato productivo interno hacia los mercados externos. Con toda probabilidad, ni uno ni otro de esos rasgos podría proyectarse como eje de los empeños actuales y futuros.

En párrafos anteriores se señalaron los elementos de juicio que sugieren las limitaciones que encontraría una estrategia eminentemente exportadora y cuyo corolario apunta a la necesidad de situar mucho más a las demandas internas como factor dinámico esencial del desarrollo futuro. Pero ello no podría entenderse como una simple reedición de las tendencias que predominaron hasta el año sesenta.

El patrón esencial de desarrollo e industrialización entonces, prevaliente, involucraba de hecho la condición de una creciente concentración del ingreso en los estratos de ingreso más alto y en los tramos superiores de las "capas". Sólo merced a esa concentración podían funcionar unas estructuras económicas que reproducían las de economías que habían alcanzado niveles de ingreso medio considerablemente más elevados; es decir, se construían unas estructuras productivas que guardaban mucha más correspondencia con el grado de concentración del ingreso que con el nivel medio del mismo. El patrón industrial se asoció así estrechamente con la dis-

tribución del ingreso; tuvo como referencia inicial una distribución muy concentrada y requirió posteriormente el mantenimiento de un alto grado de desigualdad, aunque cambió su forma: aumentaron su participación las capas sociales que se situaban inmediatamente por debajo de los ingresos más altos, ampliando el poder de compra para las industrias de bienes de consumo duradero, pero lo hicieron en desmedro de los estratos más pobres y no de las capas que se situaban en la cúspide de la pirámide distributiva.

La persistencia o acentuación de la regresividad en la distribución del ingreso ha constituido por cierto un factor de presión constante hacia formas más autoritarias de gobierno, que en varios casos desembocó en la entronización de las dictaduras militares. En la medida que se lo percibía así, la atención se colocaba en lo que pudieran considerarse como unos límites sociales y políticos de la regresividad. Hoy día, la misma preocupación sigue siendo igualmente legítima, pero comienza a percibirse un hecho nuevo, en el sentido de que se hacen patentes también unos límites propiamente económicos a esa regresividad: la dinámica originaria en la acentuación de las desigualdades parece encontrar una frontera más allá de la cual deja de cumplir la función de agregar nuevos estímulos a la expansión y diversificación de la economía interna y se transforma por el contrario en un obstáculo a la continuidad del crecimiento. Vistas así las cosas, se justificaría decir que la crisis económica actual de América Latina es también, en gran medida, una crisis de desigualdad; y por lo mismo, habría que referir a esa desigualdad una de las grandes reorientaciones estratégicas que habrán de configurar las opciones del futuro.

De este modo, constituir en eje fundamental de nuevas estrategias de desarrollo a una reorientación del esfuerzo productivo en función de las necesidades y demandas básicas del conjunto de las poblaciones nacionales, tiene hoy día no sólo un significado social, sino también el de una propuesta esencialmente económica. La

función dinámica se trasladará así a los mercados internos masivos, en lugar de la demanda externa o la de los reducidos grupos internos de alto ingreso, con consecuencia potencialmente muy importantes sobre la intensidad y modalidades del crecimiento y con proyecciones significativas sobre la estructura y funcionamiento del conjunto del sistema productivo.

Ello supone, como relación directa, cambios progresivos en la distribución del ingreso; pero involucra también varias otras transformaciones como condición de eficacia de una estrategia de esa naturaleza. En primer lugar, por la correspondencia que en definitiva tiene que darse entre las formas de la distribución del ingreso y la estructura productiva: de hecho, la estructura productiva actual, apreciada según el destino de los flujos de producción que genera, se corresponde con una distribución muy concentrada del ingreso y las demandas de consumo que de ellas derivan, es decir, una capacidad productiva construída para la desigualdad; y de modo similar, un cambio en la distribución del ingreso no adquirirá significación real sino en la medida que se transforme, en consonancia con ella, la composición del flujo de producción y en consecuencia la conformación del acervo productivo. Los desfases entre uno y otro proceso —la relativa celeridad con que puede cambiar la distribución del ingreso monetario en comparación con la gradualidad de la adecuación productiva— conlleva desajustes que en la experiencia latinoamericana se ha buscado resolver por la vía del racionamiento o han estallado por la vía de la inflación, como reflejo de grandes dificultades de abastecimiento aún con cantidades mayores de producción.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que la forma de la distribución del ingreso no es una variable autónoma, sino que depende a su vez de otros rasgos de la estructura productiva, como ocurre con los grados de monopolización y con las heterogeneidades (de productividad y de ingreso) intersectorial e intrasectoriales. Una relación no necesariamente unívoca, aunque en los debates so-

bre el desarrollo latinoamericano reaparece frecuentemente la controversia sobre si es la concentración del ingreso la que determina la estructura productiva o es el patrón básico de acumulación el que en definitiva lleva a esos grados de concentración.

En cualquier caso, parece evidente que el núcleo distribución del ingreso—composición del consumo—estructura productiva, y las relaciones en su interior, constituyen una clave muy importante para una comprensión más rigurosa de la crisis del desarrollo latinoamericano, y por lo mismo para la identificación de estrategias y políticas alternativas. En el pasado, la dinámica de esa articulación ha operado en un sentido regresivo, cualquiera sea la lectura que se haga de ella: una distribución muy desigual del ingreso diversifica y a la vez restringe las dimensiones de las demandas de consumo, lo que induce la conformación de un sistema económico con baja eficiencia y alta concentración, que reproduce los procesos de desigualdad; o alternativamente, un patrón de acumulación, que determina la consiguiente composición del producto y de la oferta global, exige una distribución del ingreso que se corresponda con tales destinos sectoriales de la inversión y la producción. Hacia el futuro, la reversión del signo de esa dinámica, a partir de la crisis actual, representa no sólo un proyecto socialmente más deseable sino también una condición para la reactivación inmediata y para rescatar nuevas tendencias de largo plazo de crecimiento y desarrollo.

Por añadidura, no sería defícil demostrar que en la medida en que esa dinámica de articulación operase con este último signo, sus efectos serían también más positivos sobre otros problemas fundamentales del desarrollo latinoamericano: serían relativamente menores las exigencias de ahorro y formación de capital, aumentaría la capacidad de absorción de fuerza de trabajo y disminuiría la presión sobre las importaciones.

Es claro que la simplicidad formal del esquema económico no se

reproduce en su significación política, que es ciertamente compleja y conflictiva. Por lo mismo que se ha dicho, una redistribución progresiva del ingreso supone bastante más que unas políticas redistributivas, ya que los resultados de éstas dependerán de que se impulsen simultáneamente políticas que le sean concordantes en el plano de la producción, de las inversiones e incluso de la propiedad; y también, las necesarias para encarar eficientemente esa fase intermedia de desajuste temporal entre la composición de una demanda que surge de la nueva distribución del ingreso y la composición de una oferta que sigue condicionada en alto grado por la vieja estructura productiva.

2) Un componente estratégico como el que se acaba de señalar destaca al mercado interno —a una forma particular de su expansión— como el eje de una estrategia global alternativa de desarrollo. No obstante la diversidad de problemas políticos y económicos que ella involucra, resulta un camino difícilmente soslayable, en tanto las condiciones externas previsibles no podrían sustentar la opción de una nueva estrategia que colocara en su centro la apertura exterior: pero aún así, tampoco podría entenderse un nuevo estilo de “crecimiento hacia adentro” como orientación excluyente de una ampliación complementaria de las relaciones económicas externas.

A la luz de las circunstancias actuales, sería inútil rehuir la definición de un criterio estratégico refugiándose en la afirmación convencional de que no hay antagonismo sino más bien complementariedad entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. Que una y otra cosa no sean excluyentes no exime de la necesidad de optar por un eje estratégico determinado. Además, en los hechos, las políticas de ajuste en práctica siguen favoreciendo entretanto una orientación predominantemente exportadora; y en función de ella justifican acciones que, también en los hechos, contraen los mercados internos.

En los marcos de una estrategia que privilegie explícitamente la

atención a las necesidades y demandas del conjunto de las poblaciones nacionales, el tema de las exportaciones queda planteado de otra manera: no en los términos de qué función dinámica puede cumplir la demanda externa, sino cuáles son los mínimos de capacidad para importar indispensables para sustentar un nuevo estilo de desarrollo que reconoce prioridad a ese tipo de demandas internas. Lo cual, aún puesto así, con toda probabilidad no deja de representar la exigencia de un crecimiento apreciable de las exportaciones, incluso si entretanto se alcanzan soluciones idóneas al problema de la deuda acumulada; pero no es la búsqueda de unas oportunidades exportadoras que arrastren por su irradiación dinámica mayor o menor al resto del sistema económico nacional, sino el esfuerzo exportador necesario para sustentar unos desarrollos que buscan satisfacer necesidades internas.

Una visión como ésta lleva también, entre otras consecuencias, a una apreciación algo distinta de la que está en boga a propósito del tema de los tamaños de las economías nacionales y las estrategias alternativas de desarrollo. En efecto, se sostiene con frecuencia que los países más grandes de la región, con mercados nacionales mayores, estarían en mejores condiciones para sustentar una estrategia que privilegie una función dinámica de los mercados internos, mientras los países pequeños no tendrían otra opción de largo plazo que una estrategia predominantemente exportadora; lo cual coincide además con lo que en gran medida fue la experiencia del pasado. Pero precisamente como resultado de esa evolución, los países latinoamericanos más grandes redujeron sus coeficientes de importación hasta niveles muy bajos, incluso en comparación con la mayoría de las economías capitalistas desarrolladas; y al mismo tiempo con unos rasgos de dependencia externa tan pronunciados en líneas esenciales para su funcionamiento y con mayor razón para su desarrollo, que difícilmente podrían mantenerlos si se vieran enfrentados a descensos adicionales de esa relación. La mayoría de los países pequeños, en cambio, registran todavía unos coeficientes de importación relativamente altos y una composición me-

nos rígida de sus importaciones. Por cierto, no se sugiere con estas consideraciones que haya que invertir los términos de aquella propuesta frecuente (en cualquier caso, los coeficientes de importación de las economías pequeñas tenderán a ser mayores); se trata sólo de ilustrar cómo a partir de una visión estratégica determinada, las metas de exportación adquieren también un significado distinto.

En cualquier caso, sigue en pie el hecho de que será necesaria una expansión significativa de las exportaciones; y que ese requerimiento es contradictorio con la constatación de que la crisis actual representa también la crisis del patrón esencial de relaciones económicas externas que ha prevalecido en las últimas décadas: en lo que hace a sus componentes de comercio, como se ha dicho, las líneas tradicionales de exportación de productos primarios no ofrecen perspectivas positivas para América Latina y la diversificación de sus exportaciones a los grandes centros seguirá con toda probabilidad encontrando severas limitaciones.

En tales condiciones, la superación de esa crisis de las relaciones económicas externas queda dependiendo principalmente de una ampliación sustancial de la diversificación *geográfica* de las corrientes de articulación exterior; es decir, una articulación creciente en el ámbito "sur-sur", un impulso decidido al comercio con los países socialistas y, muy especialmente, la apertura de nuevas vías de integración económica latinoamericana.

No es difícil anticipar que la integración regional está llamada a constituir un componente muy importante de cualquier estrategia futura de desarrollo; y ello no sólo en función de esa necesidad de diversificar la composición geográfica de las relaciones de comercio, sino también como un requerimiento tal vez insustituible para que América Latina pueda enfrentar los desafíos tecnológicos nacionales ejercerán en ese futuro una influencia probablemente mayor que en el pasado, de modo que serán un factor condicionante

incluso para los países más grandes de la región. Conviene no perder de vista ese hecho, que por lo demás queda demostrado elocuentemente con el simple cálculo aritmético que muestra cómo, si a partir del presente las economías latinoamericanas retomaran una velocidad de crecimiento igual a la que registraron en la década de los sesenta, hacia fines del siglo su producto conjunto no representaría más de la mitad de lo que es el producto actual de la economía norteamericana, o apenas excederá al que hoy suman Alemania Federal y Japón.

En esa perspectiva, la integración económica de América Latina asume una significación que va mucho más allá de la puesta en marcha de algunos mecanismos para emprender colectivamente la sustitución selectiva de determinadas importaciones que siguen viniendo desde fuera del área. De lo que se trataría es de avanzar decididamente hacia nuevas formas de integración más plena, que incorporen esquemas no sólo de intercambio comercial y de compensación financiera, sino también de complementariedad y de especialización productiva y que permitan además la sustitución eficiente en el marco regional, de importaciones que ahora proceden de las economías industrializadas.

En este orden de consideraciones, se justifica abrir al menos un breve paréntesis para incorporar alguna reflexión sobre el tema de la homogeneidad y la heterogeneidad de las economías latinoamericanas, tanto respecto de los términos del diagnóstico del desarrollo anterior como respecto de las opciones estratégicas del futuro. Cuestiones que suscitan creciente atención en los análisis regionales, particularmente cuando se refieren sus conclusiones a las economías de menor dimensión absoluta: sus rasgos específicos suelen quedar desdibujados en unos promedios regionales en los que pesan decisivamente los países más grandes y no siempre se advierte suficientemente sobre las diferenciaciones que exhiben las economías latinoamericanas según sus tamaños respecto sobretudo a tres elementos estrechamente vinculados entre sí: potencialidad

productiva, estructura económica y relacionamiento externo.

En la segunda parte de estas notas se comentan con más amplitud algunas consecuencias de tales diferenciaciones a los efectos del seño de nuevas estrategias de desarrollo. Se reconoce que, si bien hay notoria similitud en las tendencias de la evolución económica anterior, y no obstante que las economías pequeñas registraron intensos cambios de estructura en el último cuarto de siglo, sus rasgos estructurales básicos (composición sectorial del producto, estructura ocupacional de la población económicamente activa, etc.), están todavía lejos de aproximarse a los del promedio latinoamericano a comienzos de esta década. Su avance industrial es considerablemente menor y mantienen coeficientes de importación relativamente altos, incluso respecto de determinadas industrias tradicionales. El reducido tamaño del mercado interno y los problemas asociados con las economías de escala y los requerimientos tecnológicos multiplican las dificultades para la articulación de sus sistemas productivos. Su condición es mucho más vulnerable y su capacidad de negociación mucho menor respecto de las influencias y factores externos; y los déficit en la condición básica de vida de sus poblaciones son en general relativamente mayores. En cambio, habría que registrar como circunstancias positivas para ellas una incidencia comprativamente menor de la deuda externa y los compromisos consecuentes, así como la disposición de márgenes todavía apreciables de sustitución de importaciones en áreas que favorecerían nuevos desarrollos industriales sustentados en los mercados nacionales.

En suma, así como los rasgos comunes del pasado justificaban la identificación de unos elementos también comunes en las estrategias del futuro, los factores de diferenciación tienen que proyectarse igualmente en esas dos dimensiones, marcando cuando menos ponderaciones y urgencias distintas. Por ejemplo, los grados de complementariedad que se advierten en las economías más grandes, muy importantes en la perspectiva de proyectos subregiona-

les, no se dan igualmente entre las menores, o entre éstas y aquéllas; como también puede ser notoriamente distinta la influencia de los cambios en los patrones productivos y tecnológicos que están en curso en la economía internacional.

3) Los dos aspectos que se acaban de discutir —reorientación de la producción hacia las necesidades y demandas del conjunto de la población y reestructuración de las relaciones económicas externas sugieren una redefinición estratégica del desarrollo latinoamericano de grandes alcances.

De algún modo, la situación de hoy es comparable a la que registraba la economía latinoamericana en la inmediata postguerra, por los interrogantes efrentados y por la ausencia de propuestas que se correspondan con ellas. En aquel entonces, hubo las contribuciones de la CEPAL, que ofrecieron un marco de interpretación de los problemas y unos lineamientos fundamentales de políticas de desarrollo. Hoy día, el “manifiesto cepalino” de comienzos de los años cincuenta se demuestra agotado, pero no lo sustituye un nuevo proyecto actualizado. Mucho más difícil, porque las condiciones objetivas son menos favorables y es mayor la magnitud de la tarea: esta vez, no se trata de dar más impulso a procesos en marcha, como ocurría entonces con las actividades sustitutivas de importaciones, sino que es necesario reorientar, revertir las tendencias (depresivas, concentradoras, extranjerizantes, de desigualdad) que se han arraigado profundamente en la realidad económica; y por lo mismo, unas nuevas políticas de desarrollo suponen también transformaciones sociales y requerimientos políticos más profundos. No es pues de sorprender que el “nuevo manifiesto económico latinoamericano” se abra paso muy lentamente, redefiniendo el papel de los “agentes” del desarrollo y los contenidos e instrumentos de la política económica.

En efecto, como se ha dicho, el patrón predominante de desarrollo ha tenido a diferenciar crecientemente estratos productivos

con marcados desniveles de aportación productiva, de productividad y de ingresos: trabajadores por cuenta propia y de empresas, empresas grandes y medianas y pequeñas, producciones artesanales y fabriles, agricultura comercial y campesina. En contraste con ello, los objetivos enunciados serían inalcanzables a menos que se reviertan esos procesos y se avance persistente y progresivamente en el sentido de disminuir esas heterogeneidades.

La razón es doble. De una parte, una cuota considerable de las potencialidades productivas corresponde a o depende de los estratos relativamente más “rezagados”; de manera que su participación tendría que ser mucho mayor en las contribuciones al crecimiento económico global y a las adecuaciones de la composición de los flujos productivos a los requerimientos futuros. De otro lado, la misma redistribución progresiva del ingreso —y de modo general el avance hacia una sociedad más igualitaria— supone una atenuación constante de tales diferenciaciones. El avance relativamente mayor de los estratos de agricultura campesina, de actividades artesanales y otras formas de trabajo “independiente”, de las empresas menores, de la absorción productiva de tantas formas actuales de subempleo así como de desempleo disfrazado, constituye por lo tanto otro eje estratégico importante.

Sobre este asunto se viene insistiendo en verdad desde mucho tiempo, lo que obliga a preguntarse por qué una variedad de iniciativas en tal sentido no han llegado a dar frutos relevantes, más aún si se tiene en cuenta que en muchos casos los esfuerzos han sido importantes y han supuesto la movilización de recursos considerables. Aparentemente, la conclusión que sugieren tales experiencias es que su eficacia no puede ser fruto de acciones parciales específicas, en un contexto en que ellas resultan insuficientes frente a las tendencias generales concentradoras y a una política económica que sigue caracterizándose por su globalidad. Merece destacarse, en efecto, la contradicción que envuelve una política económica global aplicada a una realidad en la que se reconoce el rasgo predo-

minante de una elevada heterogeneidad estructural; contradicción tanto más manifiesta cuando más “liberal” y “monetarista” ha sido la inspiración de la política económica en práctica. Es así como, por ejemplo, una activa política agrícola —de crédito, asistencia técnica, provisión de insumos, mecanización— promueve eficazmente el desarrollo de los estratos de agricultura comercial, pero apenas alcanza a favorecer a grandes masas de productores campesinos; ilustración que se reproduce en términos parecidos en relación con otros sectores de actividad.

De este modo, la política económica enfrenta no sólo grandes tareas generales, en el marco de nuevas estrategias de desarrollo, sino también el desafío de declinar su carácter global en favor de políticas diferenciadas, que las aproximen a la heterogeneidad estructural de la realidad a que se aplican y a la necesidad de abrir cauce a procesos de rápida atenuación de tales heterogeneidades. Dicho de otro modo, una política económica alternativa tiene que asumir una redefinición del papel estratégico que corresponderá a los diversos “agentes” del desarrollo (las empresas nacionales y extranjeras, distintas categorías y estratos productores); y consecuentemente, una revisión del carácter de los instrumentos de la política económica, en una dirección crecientemente diferenciada, favoreciendo su selectividad y especificidad más que su globalidad.

4) Esa redefinición necesaria del papel de los agentes del desarrollo, referida a otras estrategias del desarrollo, se aplica por cierto de manera especial a la función económica del Estado.

Tanto las políticas actuales “de ajuste” como las experiencias anteriores de sellos “neoliberal” y las normas preconizadas por el Fondo Monetario Internacional, han favorecido conductas de prescindencia estatal y de no interferencia en el llamado “libre funcionamiento del mercado”. Hoy día, esa actitud resulta evidentemente contradictoria con los desafíos que plantea la crisis y los reque-

rimientos futuros del desarrollo, que por el contrario suponen la recuperación y el fortalecimiento de la capacidad de conducción de la economía sustentada, entre otras cosas, en el funcionamiento pleno de un sistema de planificación y en la práctica sistemática de un proceso continuo de planificación.

La misma conclusión queda avalada también por el reconocimiento de un proceso de continuo desgaste y creciente ineficacia de los instrumentos convencionales de la política económica. Las tendencias de la concentración económica y la fuerte gravitación alcanzada por las empresas transnacionales en las economías internas de América Latina, en efecto, han debilitado grandemente la capacidad de instrumentos tradicionales de acción pública, sin el contrapeso tampoco de un funcionamiento más eficaz de las "fuerzas del mercado". Las políticas de precios encuentran grandes dificultades en el marco de unos sistemas económicos bajo crecientes dominios monopólicos; las regulaciones indirectas del comercio exterior no pueden evitar prácticas de subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones en operaciones que, con frecuencia, se realizan al interior de la casa matriz y filiales de una misma corporación transnacional. La capacidad de respuesta de los agentes privados frente a las políticas oficiales es cada vez mayor; hasta tal punto, que en ocasiones asume la dimensión y la forma de una verdadera "contrapolítica económica", como ha llegado a expresarse en los programas de "desestabilización económica" ejercidos conjuntamente por intereses internos y externos. Las cifras exorbitantes a que ha alcanzado recientemente la fuga de capitales nacionales al exterior, en el caso de varios países latinoamericanos, se constituyen en otra demostración elocuente de esa insuficiencia de la política económica tradicional ante las condiciones del presente.

De modo similar, se advierte también la creciente rigidez a que viene enfrentándose la conducción económica, así como la interdependencia cada vez más estrecha de sus campos de acción. Así,

los propósitos de corrección de cualquier desajuste parcial compromete de tal manera a otras variables de funcionamiento del sistema, que a corto andar han quedado anulados sus efectos iniciales y tienen que redefinirse como parte de un programa mucho más amplio de acción económica.

En suma, frente a la crisis y a los requerimientos de nuevas estrategias de desarrollo, la planificación surge de nuevo como una condición necesaria. Tal vez, con dificultades relativamente mayores que las que se enfrentaron cuando se la preconizó en otras circunstancias. Dificultades subjetivas y objetivas: porque ha habido entretanto toda una prédica que ha buscado satinar lo que fueron las experiencias anteriores de la planificación, atribuyéndose consecuencias que estaban en la naturaleza propia de los esquemas de desarrollo que se impulsaba más que en su expresión instrumental; y porque, sobre todo allí donde las prácticas neoliberales se impusieron de manera más plena, hubo retorcidos institucionales muy severos, que dejan abierta la tarea de reconstruir los mecanismos y las prácticas de acción estatal que fueron desmantelados. En todo caso, una reconsideración constructiva del "diagnóstico" de lo que fueron las experiencias anteriores de planificación en América Latina, así como una valoración de los avances que siguieron teniendo lugar en algunos países de la región, pueden constituir bases de referencia muy útiles para retomar nuevos empeños que constituyan a la planificación en instrumento básico para la puesta en marcha de nuevas estrategias y políticas de desarrollo.

EL NUEVO MODELO ECONOMICO Y POLITICO Y LA CONCEPCION NEOLIBERALMONETARISTAS**

Pedro Paz*

1. Los objetivos fundamentales del modelo

Todo modelo económico y político que busca ser perdurable, requiere de una sustentación ideológica que le permita alcanzar un mayor grado de legitimación. El gran desafío y los serios peligros de ruptura que sufrieron las estructuras de poder nacional y transnacional en los últimos años de la década del 60 y primeros años de la década del 70, condujo a que la respuesta sea de tal entidad que garantice por muchos años e incluso décadas que no se repitan nunca más situaciones tales que puedan poner en peligro esas estructuras de poder. De esta manera las dictaduras que se instauran en el Cono Sur buscan alcanzar objetivos profundos de trans-

*/ *Coordinador de Seminarios de Area en el Programa de Doctorado en materia de Planificación y Desarrollo en América Latina, División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de México -UNAM-.*

**/ *Separata de un trabajo mucho más extenso titulado "Un Modelo Teórico Político para el Análisis de la Inflación Contemporánea", publicado en "Cuadernos de la División de Estudios de Postgrado", Facultad de Economía, UNAM, en la Serie de Avances de Investigación, 1985.*

formación radical de la economía y de la sociedad. Estos objetivos que tienen una cierta particularidad en cada uno de los países donde irrumpen las dictaduras militares, se ligan estrechamente con los objetivos más globales que subyacen en la estructura de dominación y dependencia que estableció Estados Unidos en la posguerra como base del ejercicio de su hegemonía. Es por ello que las dictaduras militares latinoamericanas, y en especial las del Cono Sur, hacen suyas las consignas del anticomunismo, la doctrina de la seguridad nacional, la necesidad de asumirse como los estandartes de la defensa del cristianismo y del modo de vida occidental y el sentirse paladines de una cruzada en pos de la defensa de la cultura y de la moral seriamente amenazada en el mundo contemporáneo.

La justificación interna para la usurpación de los gobiernos legítimamente constituídos se apoya en la necesidad de superar el caos, restaurar el orden y la tranquilidad pública y evitar la desintegración del país y la destrucción del ser nacional. Los creadores de esa situación de caos eran los partidos políticos, la acción política de los sindicatos, los intelectuales "comunistas", los artistas que se comprometían con las luchas populares, las juventudes exaltadas e inmaduras, las mujeres que no comprendían cuáles eran sus obligaciones para con la familia y la sociedad, los subversivos, los corruptos y la demagogia política. Sólo un gobierno fuerte, con sólidas convicciones y sin escrúpulos podía estar en condiciones de acabar definitivamente con estos males. Se suponía que las sociedades padecían de un verdadero cáncer y ante esa situación era necesario proceder sin titubeos aplicando una verdadera "cirugía mayor". Había que extirpar de raíz el cáncer que corroía a las sociedades. Claro que ese cáncer eran ni más ni menos que el avance de la cultura, el desarrollo político de la sociedad, el avance de las formas organizativas de la sociedad civil, la creación de un arte de raíces populares, el despertar de la conciencia social de las juventudes, la propagación de las ideas de liberación de la mujer, etc. En suma, todas las manifestaciones del progreso civilizatorio, las diversas expresiones del desarrollo de la humanidad.

Para el caso de Argentina, Chile y Uruguay, los gobiernos milita-

res buscan transformar significativamente la economía y la sociedad. intentan adecuarlas a una nueva división internacional del trabajo modernizando sus estructuras en función de los intereses del capital transnacional, de los sectores monopólicos y exportadores nacionales y del capital financiero. Para que estos intereses pudieran operar sin limitaciones, se requería al menos alcanzar los objetivos siguientes:

— Erradicar la posibilidad de procesos revolucionarios que busquen el socialismo o de procesos de transformación en los que lo nacional y popular constituyan la base de su proyecto estratégico. El objetivo declarado de terminar con el caos y de aniquilar la subversión y el terrorismo, les sirve de pretexto para extender la represión y el terror no sólo a toda la izquierda, sino a toda expresión de pensamiento crítico progresista. Ese es el transfondo del tan repetido slogan en Argentina: “No sólo hay que acabar con los subversivos sino también con sus ideólogos”.

— Desterrar la posibilidad de nuevos proyectos políticos y económicos que se sustentan en alianzas de sectores no monopólicos de la burguesía con los sectores populares y la clase obrera. Es por ello que en Argentina por ejemplo se destruyó a la Confederación General Económica (CGE) como órgano de expresión del empresariado nacional junto con buscar aniquilar la base económica de sustentación de estos sectores de la burguesía. Este objetivo no declarado es el que da coherencia al modelo económico que formula la concepción neoliberalmonetarista. Los mecanismos usados fueron: acelerar la concentración económica, provocar la recesión de las ramas industriales donde se localizaba al capital nacional, eliminar los subsidios a la exportación y un tipo de cambio sobrevaluado para impedir su acceso a los mercados externos, el reducir drásticamente las barreras arancelarias y abrir la economía a todo tipo de bienes importados, reducir los salarios reales y ahondar la distribución regresiva del ingreso para disminuir drásticamente la demanda de la producción de estos sectores, aumentar para estos sectores de la burguesía sus cargas tributarias y financieras, legitimizar y consolidar la especulación a fin de lograr la subordinación

al capital bancario, etc. Una vez en marcha este despiadado *proceso de desindustrialización*, para estos sectores industriales no les quedan sino dos caminos: desaparecer o supeditarse al gran capital. En el caso de Argentina la persecución sobre algunos de los ex dirigentes de esta burguesía nacional fu tan violenta como la aplicada a la guerrilla (incluyendo muertes, atentados, secuestros, cárcel y despojo de sus bienes). Se trataba de darles una buena lección para que nunca más repitieran sus experiencias de alianzas con los sectores populares. En Chile no fue necesario ir tan lejos en la represión del empresariado nacional. Este fue tradicionalmente más débil que el argentino, más supeditado al Estado y el trauma y miedo que sufrió con el gobierno de la Unidad Popular lo inclinó políticamente al gobierno de Pinochet. Algunos de ellos pudieron participar activamente en el proceso de concentración económica y en la especulación financiera, otros se transformaron en importadores logrando sobrevivir a expensas de la apertura externa de la economía, otros compartieron marginalmente el espejismo del consumismo de bienes importados; pero la mayoría sufrió los efectos de la recesión económica y de la política de desindustrialización y quedaron cada vez más subordinados al capital financiero. Junto con esta acción debía también destruirse el poder y grado de organización que había alcanzado la clase obrera. La intervención militar a la Confederación General del Trabajo (CGT) en Argentina y la proscripción del CUT en Chile, el control policíaco y militar a los principales gremios, la drástica reducción de los salarios reales (más del 40o/o en Argentina), la prohibición del derecho de huelga, la proscripción de realizar actividades políticas en los sindicatos, el privarlos de la administración y gestión de las obras sociales, la masiva desocupación que se produjo en ramas enteras de la actividad industrial, la persecución y cárcel para varios de sus dirigentes, etc. fueron las políticas que se usaron con el fin de socavar la organización obrera. En estos años de dictadura militar, la clase obrera de los países del Cono Sur sufrió una disminución cuantitativa de grandes proporciones (casi dos millones de obreros en Argentina, 800.000 en Chile y 200.000 en Uruguay) con el modelo económico y la política instaurada. Este modelo buscaba dominar y domesticar a la clase obrera a la nueva estruc-

tura de poder, para que le resultaba imposible participar en el futuro en un proyecto político que intentará transformar a la sociedad.

— Instaurar un nuevo sistema político con la presencia institucionalizada de las fuerzas armadas en el gobierno y en el ejercicio del poder. Se diseñaron planes de que en un futuro relativamente lejano comenzara una participación limitada de partidos políticos tradicionales y afines a las dictaduras. En un primer momento los militares ejercieron el poder en forma omnímoda y manejaron el gobierno a su antojo, apoyándose en la institucionalización del terror, en la monopolización de los medios de comunicación social y en un ejercicio estricto de la censura política y cultural. Esta forma de ejercicio del poder junto con los secuestros, muertes y detenciones arbitrarias, lograron por un buen tiempo tener inmovilizadas a las principales organizaciones de la sociedad civil. De esta manera quedaba preparado el Estado y el ejercicio del poder para aplicar la política neoliberalmonetarista, política económica que era el vehículo para articular el nuevo modelo económico.

Estos modelos económicos no sólo reposaban en determinados grupos económicos internos, sino que contaron con el apoyo estratégico de la comunidad económica y financiera internacional. Sólo a título de ejemplo se recuerda que durante 1974–1975, que es uno de los momentos de la mayor depresión económica internacional y cuando buena parte del Tercer Mundo tuvo un acelerado crecimiento de su deuda externa, el gobierno argentino tuvo cerradas las puertas de acceso al financiamiento externo por parte del Banco Mundial, del FMI, del BID y de los grandes bancos internacionales. La estrategia y la política económica que se seguirá después de marzo de 1976 estaba ya diseñada varios meses antes del golpe militar. Cabe recordar que exactamente al día siguiente del pronunciamiento de los militares el FMI anuncia el otorgamiento de un importante crédito para Argentina. Antes del arribo de la Junta Militar, el equipo económico tenía ya negociados la postergación del pago de los créditos de vencimiento inmediatos y la obtención de varios préstamos. Esto significa que los círculos financieros internacionales participaron en una acción concertada con

los grupos golpistas para el caso de Argentina, lo cual revela la articulación de intereses internos e internacionales para la puesta en marcha del nuevo modelo económico. Una vez que empieza a operar el modelo, la política económica que se aplica comienza a ser efusivamente saludada en los círculos económicos internacionales. A tan solo un año de la aplicación de esta política, el Director Ejecutivo del FMI se expresó así respecto de Argentina: "La recuperación económica se ha logrado a una velocidad nunca vista en el mundo. . ." y agregó "... por primera vez, el programa de un país es más estricto que las pautas fijadas por el Fondo Monetarista Internacional". Estos hechos muestran el apoyo y estímulo que el modelo y la política económica de las dictaduras obtienen del capital internacional. Además, en Argentina al igual que en Chile, el modelo y la política neoliberalmonetarista se aplica en forma ortodoxa y sin restricción política alguna. No hay nada que negociar con los sectores afectados por esta política porque nadie puede protestar; de ello se encargan los militares. En Argentina, la posibilidad de experimentar hasta sus últimas consecuencias este modelo, se da en un contexto favorable ya que este país cuenta con un sector exportador agropecuario altamente competitivo a nivel internacional, posee un nivel de vida relativamente elevado en el contexto del Tercer Mundo, una industria no moderna pero sí integrada, mano de obra calificada, escaso déficit energético y potencialidades amplias de energía hidroeléctrica, producción excedentaria de alimentos, etc. Es decir, condiciones casi ideales en lo económico para poder ejercitar la lógica del modelo neoliberalmonetarista y difícilmente reproducibles en otros países del Tercer Mundo.

2. En contenido de la política monetarista

Se había señalado que en el complejo escenario de la crisis, gana espacio político el mensaje neoconservador que atribuye los problemas a una incorrecta conducción de la política económica. Según este mensaje la práctica estatal que hace concesiones a los sectores populares, distorsiona la economía y provoca una profunda

crisis en la sociedad. En ese contexto, la posición monetarista resurge con particular fuerza ofreciendo un paquete de medidas de política económica para solucionar el desequilibrio del sector externo, atenuar o eliminar la inflación, reducir el déficit del sector público y dar coherencia a las acciones del Estado, lograr la estabilidad económica y disminuir la incertidumbre para poder tener crecimiento económico en el futuro, etc. Las orientaciones generales de este conjunto de políticas son coincidentes con la concepción política neoconservadora y además cuentan con el entusiasta apoyo de la comunidad financiera internacional, del FMI y de los "expertos" y "especialistas" en materia monetaria.

Como se podrá apreciar, el paquete de medidas o "recetas" que se ofrecen, en realidad replantean las viejas políticas (o más precisamente, consignas) monetaristas que consisten en:

- a) Reducir o eliminar el déficit fiscal recortando los gastos, incrementando los impuestos, reajustando las tarifas y precios de las empresas públicas y privatizando el máximo aquellas empresas del sector público que trascienden los límites de la subsidiaridad.
- b) Controlar y detener la expansión monetaria y crediticia, con un manejo responsable de los instrumentos de la política monetaria.
- c) Devaluar el tipo de cambio o bien, liberalizar la política cambiaria y hacer operar el sistema de la "flotación".
- d) Eliminar los controles de precios, las restricciones y aranceles a las importaciones y los subsidios a las exportaciones. También los subsidios a los artículos de primera necesidad deben ser eliminados para sanear la economía.
- e) Postergar o eliminar los reajustes de sueldos y salarios.

Estas medidas debían ser acompañadas con una orientación gene-

ral que estimule la competencia, liberalice en lo posible el funcionamiento de la economía y del sector externo y logre la reactivación del mercado de capitales.

Estas políticas se habían aplicado a mediados de los 50s y en los 60s en forma intermitente y con la alternancia de políticas desarrollistas; pero siempre concebidas como mecánica de "ajuste" y como formas de superar los desequilibrios y la inestabilidad. En verdad, en dichos períodos estas políticas alcanzaron éxitos muy escasos y limitados. Sus resultados se traducían generalmente en recesión económica. El diagnóstico neoliberal más reciente sostenía que el fracaso de las políticas de estabilización se debía a la falta de firmeza en su aplicación y a su forma parcial de encararla. Se debía ser conciente que la puesta en marcha del paquete de medidas provocaba costos sociales que tenían que asumirse con firmeza y vocación y durante un período suficientemente prolongado para alcanzar los efectos buscados.

Este paquete de medidas se mantuvo sin grandes modificaciones en los últimos 25 años. Sin embargo, en los años recientes hay un cambio en su concepción. Se trata del énfasis que actualmente colocan estas políticas en la liberalización de la economía y en la apertura del sector externo, en contraste con el énfasis que antes se colocaba en el control de las variables monetarias. *De allí que estas políticas que antes se denominaban como monetaristas responden hoy a una concepción neoliberalmonetarista.*

Ahora bien, si se observa la forma como estas políticas se aplican actualmente en América Latina se pueden distinguir dos grandes concepciones. Una de ellas concibe estas políticas neoliberales como estrategia de transformación de la economía para liberalizarla y avanzar en su apertura al exterior. La otra consiste en aplicar estas medidas como mecanismos de ajuste a los problemas de déficit en la balanza de pagos y de presiones inflacionarias. Esta es la diferencia que existe entre los casos de Chile, Argentina y Uruguay por un lado y la de otros países latinoamericanos como

Brasil, México, Perú, Venezuela, etcétera.

Cuando se pone en manos de los monetaristas toda la conducción económica (casos de Argentina, Chile y Uruguay) éstos aprovechan esta circunstancia para intentar cambiar de raíz el funcionamiento de la economía y de la sociedad. En los otros países, los monetaristas deben compartir o conciliar con otras posiciones la forma de conducir la acción del Estado. Su ámbito de acción es más limitado y aunque su gravitación es todavía significativa normalmente están atrincherados en los bancos centrales, en algunos organismos de los ministerios de hacienda o economía y en los diversos niveles del ámbito financiero. Desde allí logran participar con sus concepciones en las políticas de "ajuste" a los problemas del sector externo y de las presiones inflacionarias, pero sin cambiar los lineamientos más generales de la política económica.

Cuando los monetaristas dominan en la conducción económica del Estado, buscan cambiar las bases del poder político en la sociedad y lograr una reinserción dependiente en la nueva división internacional del trabajo. En la aplicación de la política monetaria como mecanismo de ajuste, se intenta superar los desequilibrios para mantener y reproducir un esquema de poder. No se trata entonces de una mayor o menor profundización o de una mayor o menor heterodoxia en la aplicación del paquete de medidas neoliberales, sino de una diferencia cualitativa, de una diferencia de concepción. Esta distinción es fundamental para percibir el tipo de modificaciones a que se somete la acción del Estado. En el primer caso la tesis central es la subsidiaria del Estado y con ese pretexto se procede a desmantelar el Sector Público. En el segundo caso se busca la eficiencia y racionalidad de la acción del Estado dentro de un estilo de desarrollo o patrón de acumulación que debe ser reajustado.

En el ámbito de la economía como ciencia, la concepción monetarista es más bien una posición práctica, antes que teórica. Sus bases teóricas son endebles a nivel metodológico y la irrealidad de sus supuestos es evidente. Es más, su origen se remonta a las

denominadas políticas de estabilización que tenían como objetivo principal atenuar los procesos inflacionarios en América Latina en la década de los cincuentas. El análisis de sus orígenes revela facetas importantes de la concepción monetarista; lo mismo que el examen de su tránsito a la concepción neoliberal.

3. Origen de los planteamientos monetaristas en América Latina

Como ya se indicara, las primeras manifestaciones del monetarismo en América Latina surgen en la década de los cincuentas y más específicamente en su segunda mitad. Si se examina históricamente las características de ciertos procesos económicos y políticos en la región y las transformaciones que en esos momentos se presentaban en la economía mundial, se puede encontrar el porqué de los planteamientos monetaristas en esa época y descubrir el contenido de sus propuestas de política económica.

El período que comienza con la gran Depresión de 1930 y que culmina con la Segunda Guerra Mundial, presenta un panorama de importantes transformaciones en las economías latinoamericanas. En ciertos países el dinamismo del sector exportador había logrado diversificar el resto de la estructura económica generando así procesos tempranos de industrialización. Ello provocó un proceso de diversificación de su estructura social y de modernización del Estado. Se presentan importantes proyectos de industrialización estimulados por el Estado y sostenidos en la ampliación del mercado interno, producto de una cierta redistribución del ingreso. Es el caso del Cardenismo en México, del Peronismo en Argentina, del Varguismo en Brasil, del Frente Popular en Chile, etcétera. Estos proyectos buscan establecer las bases para el desarrollo de un capitalismo nacional y autónomo que sea capaz de superar los patrones tradicionales y oligárquicos de desarrollo. Su base social y política se encontraba en la alianza entre los emergentes sectores de la industria nacional y la participación de los sectores medios y obreros organizados.

Estos proyectos políticos habían creado formas específicas

de gestión de la política económica en la que aparecía fuertemente fortalecido el Estado. A través de su acción se buscaba transferir excedentes desde los sectores exportadores tradicionales o extranjeros hacia el estímulo de las inversiones que requería la industrialización. Asimismo, el Estado era el vehículo a través del cual se canalizaba la redistribución de ingresos para ampliar el mercado interno y crear así bases objetivas para el avance del proceso de industrialización. Estos elementos constituían las bases del modelo económico que se intentaba desarrollar y por consiguiente definía en sus rasgos generales la orientación de la política económica. Estas orientaciones generales se tradujeron en el uso de un conjunto heterodoxo de instrumentos de política económica que se aplicaron con mayor o menor profundidad en cada uno de estos procesos. Resumidamente estos instrumentos son los siguientes:

- Mantenimiento del nivel de la demanda global y aplicación de políticas expansivas y de empleo a través del gasto público. Esto significó la presencia persistente de déficit fiscal y el surgimiento de presiones inflacionarias. En aras de la verdad histórica, debe señalarse que estas presiones inflacionarias fueron contenidas con medidas bastante estrictas de control de precios, en especial en aquellos productos de consumo popular. De esta manera, las presiones inflacionarias fueron en buena medida controladas por lo que existieron procesos moderados de inflación en tales gobiernos. La aceleración de los procesos inflacionarios se manifiesta más agudamente luego que estos procesos y proyectos fueran desplazados o derrotados políticamente.
- Durante estos procesos se avanzó en la consolidación de la banca estatal y se usaron diferentes mecanismos de control y orientación del crédito. Como se desprende de lo anterior, el crédito se destinó fundamentalmente a estimular la industrialización y a ampliar el poder adquisitivo de los sectores medios y de trabajadores organizados.

- Como el sector exportador seguía siendo la principal fuente de generación de excedentes y el modelo económico era altamente sensible a los problemas originados en la balanza de pagos, en estas experiencias históricas se establecieron medidas de control cambiario y en varios casos se utilizaron los cambios múltiples como instrumento de política comercial.
- La necesidad de proteger el mercado interno y de controlar los excedentes exportadores, condujeron a formas estrictas de control del comercio exterior. Incluso en el caso de Argentina se estableció un control estatal total de todas las actividades exportadoras e importadoras (a través de un organismo denominado Instituto Argentino de Promoción del Intercambio -IAPI).
- Finalmente, la base política de estos proyectos exigían el mantenimiento de los niveles de vida de los trabajadores organizados que formaban parte del pacto social y ello condujo a usar en forma regular la política de reajustes de sueldos y salarios.

Estos proyectos posibilitaron avanzar en la industrialización y crearon bases más sólidas para lo que se podría denominar primera fase del proceso de sustitución de importaciones. Todavía por ese entonces no se había presentado en América Latina la gran expansión de la inversión extranjera directa en los sectores manufactureros, que definieron la segunda fase del proceso de sustitución de importaciones y que a partir de fines de los cincuentas, cambiaron el estilo de la industrialización en la región y dieron un impulso sobre bases transnacionales al proceso industrializador. Los procesos populistas, aún cuando de signo capitalista resultaban incompatibles con los cambios en la economía mundial y con el avance de la industria en base al dinamismo de las empresas transnacionales. La transición entre una y otra fase de la sustitución de importaciones provocó desajustes políticos y serios desequilibrios en la economía. Una de las manifestaciones importantes de estos desajustes y

desequilibrios, lo constituyó la presencia de tasas más elevadas de inflación. Es en estos momentos cuando hace su aparición en la escena latinoamericana la posición monetarista que encuentra en las políticas de estabilización (políticas antiinflacionarias) su legitimidad para imprimir una dirección distinta a la acción del Estado y una orientación completamente divergente a la política económica. La política monetarista buscaba así hacer congruente la acción del Estado y la política económica con la nueva dirección que tomaba la sustitución de importaciones sobre bases transnacionales. Ello exigía modificar y descalificar los instrumentos de política económica usados por los proyectos populistas. El gran pretexto para ello se encontraba en hacer responsable a estos instrumentos de los procesos inflacionarios. Aparecía entonces que el control del tipo de cambio, del comercio exterior y del crédito, junto con el déficit fiscal y los reajustes de sueldos y salarios, eran sinónimo de una gestión inadecuada de la economía y los verdaderos responsables de los procesos inflacionarios. Se explica entonces desde esta perspectiva, que aún antes de que se hayan desarrollado planteamientos específicos antiinflacionarios en la Escuela de Chicago y de que Milton Friedman alcanzara notoriedad, las políticas monetaristas aplicaban un paquete de medidas económicas que en buena medida surgen a contrariu sensu de las políticas aplicadas en los procesos latinoamericanos a que se hizo referencia. Es por ello que el conocido paquete de políticas de estabilización tienen el siguiente contenido: disminución del déficit fiscal y eliminación del déficit de las empresas públicas; atenuación de la expansión monetaria y crediticia; devaluación; eliminación de los controles de precios y subsidios, reducción de los aranceles y de los controles a las importaciones y eliminación o postergación de los reajustes de sueldos y salarios.

Sin grandes variantes este conjunto de medidas constituyeron la base fundamental de las políticas monetaristas antiinflacionarias en la década de los cincuentas y en buena parte de la década de los sesentas. Según se pudo apreciar, durante la década de los setentas estas políticas retoman su vigencia en América Latina, pero se

agregan nuevos ingredientes que la hacen más funcional al nuevo rol que va adquiriendo el capital financiero en el período de crisis de la economía internacional y de cada una de las economías latinoamericanas. Estos nuevos ingredientes son los siguientes:

- Implementar una reforma financiera que busca estimular el mercado de capitales, legitimar la especulación, facilitar la concentración bancaria y financiera y convalidar el nuevo papel del capital financiero en el proceso económico general.
- Buscar la libre movilidad internacional de capitales para avanzar en la unificación del mercado nacional e internacional, lo cual implica establecer un tipo de cambio único y luego el “deslizamiento” de ese tipo de cambio sobre márgenes controlables.
- Acelerar la apertura de la economía y buscar que la industria nacional sea “eficiente” y competitiva a nivel internacional como pretexto para desindustrializar las economías; y
- Finalmente, en algunos países, se estableció como objetivo la concepción de la subsidiaridad del Estado en el contexto de una política de privatización a ultranza de las empresas públicas.

Estos nuevos ingredientes y las grandes dificultades que en el mundo monetario contemporáneo tiene un manejo real de la oferta monetaria, imprimen un sello principalmente neoliberal a las viejas consignas monetaristas.

4. La transición desde el monetarismo hacia el neoliberalismo

Los nuevos ingredientes que se incorporaron al conjunto de instrumentos que utilizaba la concepción monetarista, significan

una forma de adaptación a las nuevas condiciones económicas internacionales y a las nuevas situaciones que se presentan en los países donde estas políticas se aplican. Este *proceso de adaptación* intenta dar respuesta a dos grandes transformaciones económicas en el mundo contemporáneo. Por un lado, la adaptación al *proceso denominado de internacionalización*. Este requiere crear las condiciones para la libre movilidad internacional de los capitales a fin de facilitar la transnacionalización de los procesos productivos y de los procesos de circulación a nivel mundial. Por otro lado, la crisis económica y financiera internacional se expresa en una modificación sustantiva del funcionamiento del capital, donde el *capital financiero* va adquiriendo un nuevo papel como agente organizador del movimiento de capital y mercancías en situación de crisis y como beneficiario principal de la apropiación de excedentes. Estos dos procesos a nivel internacional, la gran expansión de la banca internacional privada, las importantes modificaciones y caída en los niveles de comercio internacional que se estableció al terminar la Segunda Guerra Mundial. Un resultado más específico de esta situación, se expresa en la incapacidad del Fondo Monetario Internacional para establecer normas que superen el actual caos monetario y financiero nacional e internacional. Las decisiones monetarias y financieras han tendido cada vez más a privatizarse reflejando así, la mayor hegemonía que van adquiriendo los banqueros y los grandes monopolios privados que operan a nivel internacional y nacional.

Es por ello que este proceso de adaptación de las políticas sugeridas por el monetarismo, encuentran en la reedición de la concepción liberal, la base de sustentación ideológica y de legitimación política para dar viabilidad a sus nuevos planteamientos que se suman a las viejas consignas monetaristas. La reforma financiera aplicada en Argentina y Chile, al desplazar desde el Estado hacia el sector privado el manejo de lo monetario y de lo financiero, asumió un carácter neoliberal. La unificación del mercado financiero nacional e internacional busca la libre movilidad internacional de capitales y ello significa apoyarse en una visión liberal del manejo cambiario. La tesis de la subsidiaridad del Estado que intenta lo-

grar los más altos grados de prescindencia de éste en la gestión económica, implica concebir al Estado dentro de los marcos del más ortodoxo liberalismo. El mensaje neoconservador ha vituperado con éxito la acción creciente del Estado en la economía y se apoyó en el descrédito que sufrían las políticas desarrollistas y populistas. En tal situación avanzó en la justificación y convalidación social para la privatización de las empresas públicas, para eliminar los subsidios a los bienes y servicios de consumo popular, para atenuar o romper las trabas y reglamentaciones a las que se sometía al capital extranjero, para acelerar la reducción de los aranceles o cualquier tipo de restricciones a la importación; e incluso, en casos más extremos, se alcanzaron grandes logros en la privatización de servicios tan esenciales para la población como son los casos de salud y de educación, etcétera. Todas estas medidas van conduciendo a una transformación del Estado y consolidan y legitiman una visión liberal para la aplicación de las políticas que este nuevo Estado debe aplicar. Por último, acelerar la apertura del Sector Externo en lo relativo al movimiento de mercancías y capitales se inscribe en una óptica liberal de lo que debe ser el funcionamiento de la economía mundial. Se puede apreciar así, que la reforma financiera, la unificación cambiaria y el deslizamiento, la privatización de empresas y de las decisiones del Estado y el avance en la apertura externa, encuentran su articulación y coherencia bajo el manto de una nueva visión liberal respecto del funcionamiento y de la gestión de la economía. De allí entonces el carácter neoliberal que en la actualidad imprimen un sello particular a las antiguas posiciones monetaristas.

Junto con la mayor presencia y gravitación de las concepciones neoliberales en la política económica, la privatización y liberalización conducen a acentuar la incapacidad del Estado para incidir decisivamente en la gestión monetaria y financiera. Es hoy casi una ilusión pensar que, en las circunstancias presentes, el Estado pueda determinar o definir la oferta monetaria de la economía y encontrar instrumentos que permitan tener bajo control procesos tan importantes como los de expansión de la liquidez, orientación y límites al crédito, acción decisiva y autónoma respecto de la ta-

sa de interés, control o vigilancia sobre el proceso de la concentración bancaria y financiera, etcétera. A medida que avanza la privatización de la economía y de su gestión, el propio Estado establece políticas de autodebilitamiento, y al hacerlo bajo la concepción neoliberalmonetarista, pierde su capacidad y poder de gestión de lo monetario y financiero. De esta manera la visión neoliberalmonetarista no constituye sólo un conjunto con cierto grado de coherencia de medidas de política económica; sino y muy fundamentalmente una concepción acerca del funcionamiento de la economía, una visión respecto del Estado y de su carácter y una concepción de la sociedad. En suma, una ideología que permite justificar y legitimar una acción puesta al servicio del capital financiero nacional e internacional. Esta visión ideológica le permite al neoliberalmonetarismo concebir políticas con cierto grado de articulación y que coinciden con las grandes transformaciones del capitalismo contemporáneo. De lo anterior se concluye que en la actual versión del monetarismo, el énfasis se coloca en la liberalización y de allí su carácter predominantemente neoliberal.

La concepción neoliberal de la política económica, no sólo se aplicó en los países latinoamericanos y del Tercer Mundo, sino también en varios de los países capitalistas desarrollados, como forma de superar la crisis económica y sus desajustes en el sector externo. Para el caso de América Latina estas políticas se aplicaron con dos modalidades. Una de estas se presenta en aquellos países en los que las fuerzas sociales que controlan el funcionamiento del Estado, ponen límites a la acción del neoliberalismo. No obstante, en estos países el neoliberalismo está vigente e influye sobre la política monetaria y financiera y sobre la política del sector externo. Como ya se indicara, en tal contexto la aplicación de medidas neoliberales y monetaristas se conciben como *mecanismos de ajuste* para enfrentar presiones inflacionarias y problemas derivados de desequilibrios en la balanza de pagos. En los casos de economías y procesos políticos como los de Chile, Argentina y Uruguay, el neoliberalismo aprovecha las coyunturas políticas que abren las dictaduras militares para hacer de su paquete de medidas de política económica, una verdadera *estrategia de transforma-*

ción de la economía y de la sociedad. En estos casos se puede detectar ciertos objetivos implícitos que a continuación se señalan:

- 1) Romper las bases y orientaciones del proceso de industrialización como una forma de destruir la base económica de un importante sector del empresariado nacional. La aplicación simultánea de las altas tasas de interés, la sobrevaluación del tipo de cambio, la apertura externa de la economía que inunda el mercado interno de mercancías importadas, la reducción de los niveles de empleo y de remuneraciones del sector público y un cuadro recesivo generalizado; someten a la industria nacional a una situación de precariedad marcada y a un proceso de verdaderos desmantelamientos del parque industrial nacional. Esto es ya una realidad desde hace algunos años en Chile y más recientemente en Argentina.
- 2) Alcanzar una nueva reinserción en la economía mundial a través de los productos primarios que todavía resulten competitivos a pesar de la sobrevaluación y transformarse en un mercado para mercancías y capitales del extranjero, aún en un cuadro recesivo. La disminución de los niveles generales de producción y de demanda global y la reducción aún más drástica del nivel de actividad de la industria nacional, provocan una importante caída en los niveles de las importaciones tradicionales de materias primas y equipos. En el caso de Argentina, como parte de la producción agropecuaria es de exportación y de consumo interno, la reducción de los niveles de vida y de actividad económica, amplían la oferta exportable de productos competitivos internacionalmente. Se busca lograr a través de este conducto niveles crecientes de superávits comerciales, los que permitirían contrarrestar los déficits en los movimientos de capital. En buena medida, esta concepción intenta reeditar parte del viejo modelo primario-exportador y reproducir así bajo las nuevas condiciones, relaciones económicas de tipo centro-periferia tradicional.
- 3) La reforma financiera, la legitimación y estímulo a la especu-

lación alimentada y garantizada por la propia acción del Estado, las altísimas tasas de interés y las nuevas formas de expansión de la oferta monetaria originada por el sector privado, provocan un acelerado proceso de concentración y centralización de capitales en la esfera financiera, acentuando de este modo la hegemonía del capital financiero en la gestión y dirección de la economía y en la apropiación de los excedentes.

Como ya se insistió, todo este proceso que se gesta en la dimensión económica requiere de determinadas precondiciones políticas para poder llevarse a cabo y el vehículo para ello lo constituyen las dictaduras militares que hoy existen en el Cono Sur de América Latina. La estrategia de transformación de corte neoliberalmonetarista se plantea sentar las bases de un nuevo país donde la democracia desaparece.

Desmantelar la industria, legitimizar la especulación, poner la economía al servicio del capital financiero, recrear las formas de dependencia y subordinación del país con el extranjero, fortalecer la represión, aplastar la cultura y negar la democracia, constituyen hechos que difícilmente puedan ofrecer legitimidad y encontrar respaldo en la población. Es por ello que el mensaje ideológico neoconservador y la política neoliberal-monetarista buscan mostrar una imagen que los haga aceptables en la población y se plantean como la única alternativa capaz de alcanzar un conjunto de objetivos que los hacen explícitos:

- a) Resolver el déficit de la balanza de pagos, disminuyendo importaciones y ampliando las exportaciones. Además, se busca ganar la confianza de los círculos económicos y financieros internacionales para recibir una nueva corriente de inversiones extranjeras directas y tener un acceso fluido a los préstamos y créditos internacionales. Como la aplicación de estas políticas encuentra un apoyo explícito de la comunidad financiera internacional y de los organismos que dominan la economía mundial, este objetivo aparece como realista y con posibilidades ciertas de ser alcanzado.

- b) La legitimidad de la especulación y el avance del capital financiero en la dirección de la economía, son presentados bajo el objetivo de revitalizar el mercado de capitales y de defender el ingreso del pequeño ahorrista dándole oportunidades de revalorizar sus ahorros en el mercado financiero. Asimismo, se plantea la necesidad de establecer canales apropiados para una mayor competencia en la economía, en la que la especulación aparezca como un juego natural de los agentes económicos.
- c) Otro objetivo planteado es lograr una economía en equilibrio y con estabilidad como requisito previo para poder crecer y ofrecer así más empleo a la fuerza de trabajo. Se señala que los desequilibrios en la economía, la recesión y la desocupación son productos de las políticas populistas y de la aplicación de medidas de política económica insensatas y regidas por la demagogia. Ello llevó a una distorsión del papel del Estado y a un sobredimensionamiento en su participación en la economía. De esta manera se intenta justificar la prescindencia del Estado en la economía y la recesión y desocupación se conciben como los costos necesarios que la población debe pagar para poder equilibrar la economía y más adelante crecer y generar nuevos empleos.

Como la inflación es un fenómeno que afecta a toda la población en general y en especial a los sectores populares, la política neoliberal plantea como su objetivo prioritario reducir la inflación. Es por ello que el paquete de medidas de política económica se presenta como una estrategia inevitable de lucha contra la inflación y como una visión integral de las políticas de estabilización y de "ajuste" económico y financiero.

- d) Las acciones que conducen al desmantelamiento de la industria nacional, se presentan como una necesidad insoslayable de modernizar el aparato industrial, haciéndolo más eficiente y capaz de alcanzar altos grados de competitividad internacio-

nal para que pueda sobrevivir. Así, destruir la industria nacional se encubre bajo el imperativo de modernizar la industria y el país. Se oculta el hecho de que las políticas de sobrevaluación cambiaria, de recesión y de apertura a importaciones competitivas, no dejan alternativa posible a la industria nacional y la supeditan en un primer momento al capital financiero hasta que sobreviene su quiebra o la reducción brusca de sus niveles de producción.

Como se pudo apreciar los objetivos explícitos que estas políticas dicen alcanzar, en rigor constituyen instrumentos de manipulación ideológica, para encubrir los objetivos implícitos ya mencionados.

5. Los resultados del Nuevo Modelo Económico y el fracaso de la política neoliberal monetarista.

Examinando la *performance* de las políticas neoliberales, se concluye que su éxito es bastante limitado; antes bien, se diría que el fracaso es su destino. En efecto, a pesar de los altos costos sociales y políticos de estas políticas, en lo económico la inflación sigue presente, la recesión se agudiza, el aparato productivo está semidestruido, el desequilibrio en el sector externo se mantiene y una verdadera espiral de endeudamiento externo es un fenómeno casi inevitable. Así como el agotamiento y crisis del modelo desarrollista o populista permitieron el avance de las posiciones políticas neoconservadoras; la aplicación de las políticas neoliberales están terminando en un rotundo fracaso político y en la pérdida de legitimidad de tales concepciones. Canadá, India, Francia, Grecia, España, Uruguay, Chile y Argentina, son testimonios fehacientes del costo político del neoliberalismo.

A pesar de las expectativas favorables que prometía el mensaje neoliberal, estas políticas no resolvieron los problemas económicos que buscaban superar y las respuestas políticas les son cada vez más adversas.

El cuadro recesivo que generó la política neoliberal en el Cono Sur con su secuela de desocupación comienza a provocar reacciones cada vez más intensas por parte de la sociedad civil. Resumidamente, estas políticas conducen a una caída del producto interno bruto y a una caída aún más acentuada de la producción industrial. Por ejemplo, en Chile ODEPLAN calcula que el producto bruto cayó 14o/o en 1982 y el Ministro de Hacienda estima que en 1983 la disminución será del 0.5o/o. El desmantelamiento industrial se traduce en una tasa de desocupación del 32o/o, si se excluye el Plan del Empleo Mínimo. En Argentina, se alcanzan las más altas tasas de inflación del mundo, se acrecienta la deuda externa la que se quintuplica en seis años, se reducen los salarios reales en más de un 40o/o y la tasa de desocupación se eleva considerablemente. Tanto en Argentina, como en Chile y Uruguay se manifiesta un éxodo impresionante de su población. En los tres países se expanden las actividades especulativas, se tiende a privatizar las empresas públicas en forma acelerada y se realiza un manejo particular de las tasas de interés y del tipo de cambio para orientarlos hacia la especulación. En estos países se deprimió el mercado nacional, hicieron su irrupción productos de consumo de origen importado, se suspendieron los subsidios a las exportaciones y se sobrevaluó el peso nacional. Esto condujo a que la industria nacional cayera en una profunda depresión, se aceleraran las quiebras e incluso muchas empresas transnacionales se retiraron del mercado. La ortodoxia doctrinaria en la aplicación de esta política, mantuvo mientras pudo el tipo de cambio sobrevaluado *vis a vis* tasas de inflación desmesuradamente altas. Esto condujo a una mayor presencia de las importaciones en los mercados nacionales y a una salida masiva de capitales y personas al exterior, provocando en los últimos años un verdadero vaciamiento financiero del país. Ello aceleró el endeudamiento externo y tiende así a acercar el momento de la crisis financiera.

Estas políticas y sus desastrosos resultados económicos van provocando una reacción social y político cada vez más generalizada. El liberalismo como concepción ideológica pierde aceleradamente su legitimidad. Cada vez sirve menos la apología a la

libre competencia, a la libertad económica, a la soberanía del consumidor, al supuesto saneamiento de la economía, etc. El paso de un país de productores ineficientes a un país de consumidores satisfechos y de empresas competitivas internacionalmente se había traducido en el consenso nacional, legitimando el paso de una economía de producción a una economía de especulación.

Se va generando un proceso de unificación política de la sociedad civil que tiene como resultado un creciente e inevitable aislamiento político de los militares y de los gestores de la política neoliberal.

Ya para 1981 en Argentina, tal política no pudo sostenerse y comenzó un período de vaivenes marcados en la aplicación de la política, dado el intento de mantener ciertos parámetros del neoliberalismo.

La aceleración de las quiebras conduce al empresariado nacional más afectado con la crisis a refugiarse en la vieja alianza con los partidos políticos y con los sectores obreros organizados. La clase obrera que fué el principal blanco de ataque de las dictaduras militares y la principal víctima de la política neoliberal monetarista, se reorganiza y encuentra formas inéditas y flexibles de resistencia y oposición a estas formas de dominación. La intervención militar a los sindicatos, el despojo de sus obras sociales, la gran desocupación, la violenta reducción de los salarios reales, la represión policíaca sobre sus dirigentes, los secuestros y cárcel que se aplicaron con particular saña; no lograron destruir ni su organización, ni su capacidad de resistencia a las dictaduras y a las políticas económicas. También fueron vanos los intentos de cooptación de los regímenes militares. Una vez más en la historia, la clase obrera dió muestras de su capacidad de lucha y de su coincidencia con lo que constituyen los auténticos intereses nacionales. El empresario afectado por esta política comienza a tomar conciencia de que quien destruye las empresas, achica el mercado y fomenta la penetración extranjera, es un gobierno militar de derecha y su política económica neoliberal. La especulación desenfrenada y su

legalización y alimentación por parte del Estado, sindicando cada vez más al capital financiero y a la política neoliberal como los grandes causantes de los males económicos que sufren los países del Cono Sur.

En lo político, se reconstituye el movimiento obrero más rápido en Argentina y más lentamente en Chile. En Argentina junto con la presencia viva de la resistencia obrera, se reorganiza el empresario nacional, los partidos políticos se unifican en un frente contra la dictadura y los estudiantes empiezan a expresarse políticamente. La pérdida de legitimidad del régimen militar es evidente y su aislamiento respecto de la sociedad civil es casi total.

El apoyo del capital financiero internacional se torna insuficiente y la imagen de cierta bonanza que pudo transmitir la especulación financiera nacional se esfuma rápidamente. Cuando hay fuerte recesión económica y simultáneamente se induce hacia la especulación financiera y cambiaria para crear la ilusión de que todos ganan o pueden ganar, llega el momento en que la burbuja de jabón estalla y la cruda y testaruda realidad de la crisis aparece descarnada y dolorosa. Las ilusiones se esfuman, el neoliberalismo económico es cuestionado cada vez con más fuerza y un número creciente de empresarios y organizaciones empresariales empiezan a exigir cambios en las orientaciones de la política económica y que el Estado retome su papel de apoyo a las actividades productivas y de regulación de las actividades especulativas. A su vez, la política de apertura fracasa también ostensiblemente y en el caso de Argentina los empresarios comienzan a pedir protección para el mercado interno. Al romperse la fuerza de la ortodoxia, se desencadena una devaluación vie o lenta. La devaluación protege al mercado interno pero al mismo tiempo encarece los pagos de los servicios de la deuda externa que la apertura y el dinero caro interno habían fomentado. Una vez que se debilita la rígida estructura de poder de las dictaduras militares por su fracaso ideológico, político y económico, se cambian los equipos económicos y la política económica se enfrenta a situaciones de verdaderos derrumbes cambiarios. Estos fenóme-

nos aceleran en Argentina la operación de los mecanismos de propagación de la inflación y acercan a la economía a un contexto hiperinflacionario, donde se destruye el sistema de precios, se hace imposible la regulación y se avecina una situación de caos. Por ello, el proceso de descomposición de la dictadura militar avanza mucho más rápido que el proceso de reconstitución de la sociedad civil y de los partidos políticos, lo cual preanuncia un difícil proceso de tránsito a un gobierno democrático.

El fracaso político del mensaje neoconservador, el naufragio de la política neoliberal, el fallido intento de una apertura económica a ultranza, son los resultados hoy evidentes del intento de reeditar los viejos parámetros del monetarismo. Pero su fracaso y las perspectivas de políticas alternativas a la luz del descrédito de las políticas desarrollistas o populistas, significan un nuevo desafío interpretativo. La incapacidad de las políticas neoliberales para resolver los problemas de la crisis económica y financiera y la acentuación de los problemas que provocan conducirán inevitablemente a los países a buscar otras salidas y respuestas sobre bases nacionales y populares.

EL FRACASO DEL NEOLIBERALISMO EN CHILE

Patricio Meller*

I. INTRODUCCION

Hay tres explicaciones de distinta naturaleza que circulan hoy en día con respecto al fracaso del Modelo Económico que ha estado vigente en Chile desde 1974 hasta la fecha. La primera explicación sostiene que lo que falló ha sido el Modelo mismo, vale decir que el Modelo económico en cuestión no sirve para Chile. La segunda explicación plantea que la falta estuvo en la aplicación del Modelo. En otras palabras, el el Modelo económico es bueno, pero se puso en práctica de una manera muy dogmática y se cometieron serios errores de aplicación como por ejemplo, la fijación del tipo de cambio en 39 pesos por dólar durante casi tres años. La tercera explicación culpa de los agentes económicos chilenos del fracaso; los empresarios y banqueros chilenos no estuvieron a la altura y no entendieron el modelo.

Los partidarios de la segunda y de la tercera explicación, implícita

*/ *Patricio Meller, es ingeniero civil de la Universidad de Chile, doctorado en Economía en la Universidad de California, Berkeley, y en la actualidad es investigador de Cieplan.*

o explícitamente creen que el Modelo económico que se aplicó en Chile no tiene fallas; más aún, ante cualquier divergencia que hubiera entre el Modelo y la realidad, la que estaría mal sería la realidad y no el Modelo, por cuanto éste es la Verdad misma, es la Verdad absoluta.

Este artículo va estar centrado en la primera explicación, es decir, se va a explicitar qué es lo que fracasó del Modelo económico y qué lecciones se han aprendido para el futuro. Para hacer este análisis resulta conveniente definir los elementos básicos del Modelo económico. En términos sintéticos, es un modelo capitalista con empresas privadas y con un sistema de *laissez-faire* completamente integrado a la economía mundial; un sistema económico de economía privada con mercados libres, libre-comercio, libre movilidad de capitales financieros, con reglas neutras y mecanismos automáticos que resuelven cualquier problema económico. Veamos separadamente cada uno de estos elementos.

II. ROL DEL SECTOR PRIVADO Y DEL SECTOR PUBLICO

A. Principios básicos del Modelo económico para la definición de roles.

1. El sector privado sería el principal y eventualmente (este sería el ideal) el único agente productor. La empresa privada y la iniciativa personal constituirían el motor del crecimiento económico.

2. El Estado y las empresas públicas eran, por definición, ineficientes en lo económico. En consecuencia, una menor participación del sector público en la actividad económica implicaría un incremento de bienestar para la sociedad.

El ideal sería que el Estado sólo se dedicara a resguardar la ley y el orden y que se abstuviera de intervenir en la cuestión económica. Es así como se impulsa el programa de privatización total de la economía y se habla de que hay que privatizar los caminos, los bosques, las playas, la gran minería, la salud, la previsión social, la

educación, etc.

3. En su comportamiento económico, el sector público tiene que someterse a dos reglas básicas:

Eliminación total del déficit fiscal y total autofinanciamiento de todas las empresas públicas. Esto se consideraba vital para acabar con la inflación.

Reducción al mínimo del endeudamiento externo. De esta manera se eliminaría el problema de crisis de Balanza de Pagos que es tan tradicional en la economía chilena.

4. Había tres reglas para el sector privado.

Regla darwiniana. Para producir había que ser eficiente, y sólo las empresas ineficientes iban a desaparecer; más aún, era bueno para la economía que quebraran las empresas ineficientes.

Tanto las ganancias como las pérdidas de las empresas privadas serían privadas. Esto es, bajo ninguna circunstancia el Estado iría al rescate de las empresas privadas en dificultades; o, como se dijo reiteradamente, no se aceptaría el principio de que las empresas privadas "privatizaran sus ganancias y socializaran sus pérdidas".

El sector privado podía endeudarse cuanto quisiera, ya fuera en el interior o en el exterior; este era un problema de exclusiva responsabilidad del agente económico que solicitaba los créditos. ¿Por qué y para qué debía intervenir el Estado? Si una empresa privada tomaba un crédito externo, sabía lo que hacía, y el costo de dicho crédito era algo que se había incluido en el cálculo de la rentabilidad del proyecto de inversión que sería financiado por el crédito. Luego, el endeudamiento externo del sector privado no constituía un problema del cual hubiera que preocuparse, sino que, por el contrario, era una evidencia concreta de la gran cantidad de proyectos rentables que existía en Chile y que los empresarios chilenos estaban aprovechando.

En síntesis, se aplicó la receta pendular, y de pensar, como se creía en el período 1970-1973 que todas las tareas económicas las tenía que hacer el Estado, el Modelo económico de 1974-1983 llevó a la economía chilena al otro extremo en que el Estado no debía hacer nada, donde lo que hiciera el sector privado, fuera lo que fuere, redundaría en un incremento del bienestar nacional.

B. Resultados observados

1. No sólo el sector público se puede equivocar; también se equivoca el sector privado. Los caracoles comerciales vacíos son un monumento a los errores del sector privado. En realidad, la magnitud de las equivocaciones que ha tenido el sector privado es de una envergadura tal, que incluso es probable que superen una cuantificación de los errores que haya podido cometer el sector público en estos últimos 20 años.

Pero surge una gran interrogante: ¿por qué se equivocó tanta gente?, ¿por qué tantos empresarios y agentes económicos diversos cometieron tantos errores?. Cuando un número tan grande de agentes económicos se ha equivocado sistemáticamente, parecería evidente que la responsabilidad de lo que sucedió estaría más ligada al Modelo que se implantó que a las personas.

2. No es en absoluto efectivo que la quiebra de una empresa ineficiente implique automáticamente un incremento del bienestar económico. Una quiebra de una empresa produce de inmediato la pérdida de las fuentes de empleo y de ingreso tanto de trabajadores como de empresarios. Además, la reabsorción de las personas cesantes no es algo ni simple ni trivial como pareciera sugerir el modelo teórico de pizarrón; el mundo real es bastante más complejo.

No es bueno que quiebren las empresas, pero tampoco es bueno que la economía funcione con empresas ineficientes. Entonces, de alguna forma habría que tratar que las empresas ineficientes se transformen en eficientes; eso es al menos lo que se hizo en Japón

con el respaldo del Estado.

3. El endeudamiento externo del sector privado no es un problema de responsabilidad exclusiva de aquellos agente económicos privados que solicitan dichos créditos. Estamos viendo hoy día que eventualmente será el Estado de Chile el que va a terminar avalando y respondiendo por toda la deuda privada externa.

4. Una vez más será "Moya" quien va a terminar pagando la cuenta. Si bien las ganancias se privatizaron, se van a socializar las pérdidas.

La moraleja, un tanto obvia, es que Chile tiene que ser necesariamente una economía mixta en que tanto el sector privado como el Estado tienen un rol importante que jugar. Los sistemas polares con valores 0 y 1 para los roles económicos del sector privado y público, sin importar a quién se le asigna el 0 y el 1, están condenados al fracaso.

III. SISTEMA DE MERCADOS LIBRES

A. Principios básicos

1. El sistema de mercados con precios libres es el mecanismo que asigna los recursos productivos de la manera más eficiente. Esto es efectivo, pero una asignación eficiente de los recursos no tiene nada que ver con una distribución más equitativa de los bienes o una distribución más equitativa de las oportunidades. Es así, como lo señala el famoso economista norteamericano Paul Samuelson, que es muy posible que se produzca leche de manera muy eficiente, pero que ésta "se la tomen los perros de los ricos y no los hijos de los pobres".

El objetivo de la eficiencia ha ocupado permanentemente el lugar primordial en el Modelo económico aun cuando ello haya implicado un deterioro de la distribución del ingreso. Esto último se dijo incluso de manera explícita cuando en clases televisivas de Econo-

mía se decía que primero había que hacer crecer la torta, y que cuando ésta fuera más grande, entonces se repartiría mejor. En otras palabras, el primer objetivo sería el crecimiento económico, y el problema de la distribución del ingreso quedaría pendiente para el futuro.

2. No existe el control de precios. Los precios tienen que determinarse por la libre interacción entre la oferta y la demanda, y esto es válido para todos los mercados de la economía.

3. El principio de la libertad económica. La libertad económica implícita o explícita en el sistema de mercados libres plantea que los agentes económicos escogen libremente entre una amplia y variada canasta de bienes. Aun más, el consumidor es el rey por cuanto lo que él escoge libremente para consumir determina lo que el sistema económico va a producir.

El único detalle en el planteamiento anterior, es que para que el consumidor pueda hacer uso de esta libertad económica, tiene que tener dinero. En esta llamada "democracia económica" se vota con pesos, un peso es igual a un voto; en consecuencia, el que tiene más pesos, tiene más votos, y el que no tiene dinero, no vota.

Lo que llama la atención es que los economistas de Chicago que son tan partidarios de la "democracia económica" no sean tan partidarios de la "democracia política" en que cada persona tiene un voto.

4. Desde el punto de vista teórico, para que un sistema de mercados funcione de manera (competitivamente) eficiente es requisito importante la atomicidad, es decir, que haya muchos compradores y vendedores en un mismo mercado.

Este principio de la atomicidad se aplicó de manera muy selectiva. En efecto, constituye uno de los pilares del Plan Laboral, pues produce la atomización de los sindicatos. Supuestamente, un mercado laboral más atomizado va a asignar más eficientemente el factor

trabajo; pero, al mismo tiempo, para nadie puede escapar inadvertido el hecho de que la existencia de muchos sindicatos chicos se traduce en un poder de negociación económica y política muy bajo. En cambio, cuando se estimuló y justificó la existencia y crecimiento de los grupos económicos se olvidó la existencia del principio de atomicidad.

B. Resultados observados

1. El uso del mercado para resolver todos los problemas de la economía se llevó demasiado lejos. Simplemente es una aberración utilizar el mercado para que resuelva lo que sucede con los bienes de tipo social como la salud, la educación y la vivienda para familias de bajos ingresos.

2. Por otra parte, para una economía como la chilena, que había vivido permanentemente con controles de precios, el sistema de precios libres funcionó de manera bastante adecuada para la gran mayoría de los bienes. La oferta y la demanda funcionaron bien en la determinación de los precios de los bienes industriales, insumos, respuestos, maquinaria, etc. Las excepciones son pocas y podría mencionarse aquellas relacionadas a ciertos productos agrícolas básicos, en que debido a su naturaleza inherentemente inestable, requerirían de una solución *ad hoc*.

Otro caso especial lo constituyen los monopolios naturales productores de bienes de utilidad pública como luz, agua, etc. Los precios de dichos monopolios son regulados por el Estado en la mayoría de los países desarrollados. A este respecto, el sistema de tarifado debiera considerar de alguna forma el hecho de que si una familia de bajos ingresos no puede pagar un consumo mínimo de luz o agua, simplemente no se le puede cortar el suministro de luz o agua; ¿cómo se las arregla para vivir una familia sin luz o agua en esta década del 80 del siglo XX?

3. El sistema de mercados libres fracasó completamente en el caso de los tres factores productivos: trabajo, capital y divisas. El mercado no resolvió y no resuelve el problema de la desocupación; lo mismo sucede respecto a las tasas de interés y el precio del dólar.

Estos tres mercados, en un país como Chile, obviamente tienen que ser regulados. No se puede esperar a que sea el mercado quien reduzca la tasa de desocupación que hoy día (incluyendo al PEM y al POJH) supera el 30 por ciento, hasta que vuelva a la tasa histórica del seis por ciento; habría que esperar más de 20 años. Por otra parte, la no-regulación o no-fiscalización oportuna del sistema financiero, así como la apertura prácticamente irrestricta al endeudamiento externo, han ocasionado problemas de una magnitud considerable cuyos efectos van a perdurar.

4. Los resultados observados plantean una interrogante. ¿Cómo es que si se buscó la eficiencia, lo que implica el pleno uso de los factores productivos, la economía ha funcionado desde 1975 en adelante con una tasa de desocupación (incluyendo al PEM) igual o superior al quince por ciento? La maximización de la eficiencia y la existencia de tal magnitud de desocupación son antagónicas.

IV. SISTEMA DE LIBRE COMERCIO

A. Principios básicos

1. Una economía pequeña tiene que estar abierta al comercio. El mercado interno es muy chico y el mercado externo permite un mejor aprovechamiento de las economías de escala y el pleno uso de los recursos productivos.

2. Principio de las ventajas comparativas. Una economía abierta al exterior se va a especializar en la producción de bienes intensivos en el recurso del cual posea una mayor abundancia relativa; en el caso chileno se dijo que éste sería la mano de obra, y en consecuencia, la apertura comercial permitiría eliminar la desocupación.

3. No existe restricción alguna para las importaciones.

4. El sistema de aranceles tiene que tener tarifas bajas y parejas; de esta manera se proporciona una protección uniforme a todas las actividades económicas.

5. El tipo de cambio tiene un doble uso en este período. De 1974-79 es uno de los mecanismos que regula el sector externo; desde 1979-1982, el tipo de cambio se usa para reducir la inflación.

6. La existencia de un déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos no constituye un problema. Se dijo que los problemas de desequilibrio del sector externo están relacionados exclusivamente con la existencia de déficit (superávits) de la Balanza de Pagos; mientras haya un superávit en la Balanza de Pagos, no hay por qué preocuparse de que la Cuenta Corriente sea deficitaria. Por el contrario, se llegó a decir que la presencia de dicho déficit era positivo para Chile, pues correspondía a ahorro externo, el cual es vital para el crecimiento económico local.

B. Resultados observados

1. Las exportaciones chilenas crecieron de manera sustancial, y además, lo que es muy importante, hubo una diversificación de la canasta exportadora. En síntesis, los exportadores responden muy positivamente ante incentivos económicos y los empresarios chilenos son capaces de penetrar con sus productos en mercados extranjeros.

2. Si bien las exportaciones crecieron, las importaciones lo hicieron mucho más. En el año 1981 se llegó a importar casi siete mil millones de dólares que probablemente no se vuelva a alcanzar antes de 1990. Dada la crítica situación del sector externo, y guste o no guste, dentro de poco va a haber que establecer una lista de bienes suntuarios cuya importación será prohibida. El problema

radica en la definición de bien suntuario. Este es el tipo de temor que estará en la discusión dentro de poco y que podrá visualizarse de la siguiente manera: hay ciertos bienes que claramente califican como bien suntuario, como por ejemplo el auto Mercedes Benz; pero, ¿es el auto, en general, un bien suntuario? La pregunta de fondo es quién decide lo que deben consumir los chilenos. La experiencia reciente pareciera indicar que el auto, claramente el auto pequeño, es un bien que es considerado vital para una gran mayoría de chilenos, ya sea dueños de autos o eventuales compradores futuros. De allí que no pareciera ser lógico incluirlo en una lista potencial que prohibiera las importaciones de bienes suntuarios.

3. El planteamiento del Modelo económico de que las exportaciones chilenas serían intensivas en mano de obra y que así se resolvería el problema de la desocupación, resultó incorrecto. Las ventajas comparativas chilenas probaron estar claramente en bienes intensivos en recursos naturales como minerales, productos del mar, productos forestales y frutales.

4. No debiera usarse el tipo de cambio para resolver el problema de la inflación como se hizo en el período 1979-1982, o para resolver el problema de la distribución del ingreso como se hizo en el período 1970-1973. Al hacerlo, las consecuencias provenientes del desequilibrio externo que se genera son catastróficas. Además, debido a las manipulaciones de la política cambiaria que ejerció la autoridad económica, los empresarios no confían actualmente en las señales que proporciona el tipo de cambio; por ello piden un sistema arancelario especial, por cuanto les da una mayor seguridad con respecto a la estabilidad de la rentabilidad futura de su producción.

V. APERTURA FINANCIERA

A. Principios básicos

1. El ideal es que haya una perfecta movilidad de capitales fi-

nancieros tanto hacia Chile como desde Chile, es decir que los dólares fluyan libremente hacia el país y hacia el exterior. Esto implica que no debiera haber controles cambiarios por cuanto el dólar no sería distinto a cualquier otro bien de la economía, como por ejemplo el pan.

2. El Modelo económico planteaba que si se permite que sólo el sector privado sea el que se endeude en el exterior y se evita que el sector público lo haga, no habría problemas de desequilibrio en el sector externo.

3. Mientras sea el sector privado el que solicita los créditos en el extranjero, no debería haber restricciones de ningún tipo, ya sea con respecto al monto de los créditos o al uso o destino de éstos. Esto sería, supuestamente, algo que incumbe exclusivamente a los empresarios privados y a los acreedores (privados) externos.

B. Resultados Observados

1. Hoy se está observando una situación totalmente paradójica para los economistas ortodoxos. Es justamente el Estado el que tiene que salir a endeudarse en el exterior para tratar de resolver el gran desequilibrio externo generado por el endeudamiento masivo del sector privado.

2. Los bancos extranjeros aparentemente no discriminan cuando le conceden un préstamo ya sea a una empresa privada nacional o a una empresa pública; para estos bancos, el deudor es Chile, y es el país el que debe responder. Es así como los *rankings* de deudores riesgosos son hechos por el país, y no por la empresa deudora. De allí, que se diga lo que se diga, tarde o temprano el Estado se va a tener que hacer responsable de las deudas que contrajo el sector privado en el extranjero.

3. Pareciera obvio, a juzgar por la experiencia, que tendría que haber un cierto control sobre el monto y destino de los créditos externos, por cuanto si a Chile le prestan dólares, va a tener

que devolver dólares. Tiene que haber un cierto control para garantizar que el país va a estar capacitado para generar los dólares que eventualmente tendrá que pagar en el futuro.

VI. REGLAS NEUTRAS

Un principio fundamental para el Modelo económico es que en la economía haya reglas neutras, o sea que las reglas tienen que ser iguales para todos; éste sería el equivalente al refrán popular de que "la ley pareja no es dura". Hay dos objeciones de distinta naturaleza que se le hacen a esta regla. Veámoslas separadamente.

¿Qué es una regla neutra cuando las condiciones iniciales son muy distintas para los diferentes agentes económicos? El siguiente ejemplo permite graficar esta crítica supóngase una pelea de boxeo entre dos boxeadores que están en el mismo ring, con el mismo tipo de guantes, las mismas reglas para ambos de cuáles son los golpes lícitos e ilícitos, pero, uno de los boxeadores es peso mosca y el otro peso pesado.

El planteamiento de este principio de las mismas reglas neutras para todos los individuos equivale en el fondo a favorecer la situación de *statu quo* en lo que a distribución del ingreso se refiere. Sabiendo que las condiciones iniciales son muy distintas para las diferentes personas y familias, lo que se requiere es de reglas compensatorias que permitan así realmente lograr una igualación de oportunidades.

Ha habido varias aplicaciones, especialmente tributarias, de este principio de la regla neutra. Todos los bienes que se consumen en Chile tienen que pagar el mismo impuesto IVA (impuesto al valor agregado) del 20 por ciento. Pero, ¿por qué tiene que ser así?, ¿es que acaso esta sociedad debiera valorar igualmente el consumo de la leche y del whisky?. ¿Acaso no es más lógico y racional que haya un tratamiento discriminatorio favorable al consumo de la leche, así como sucede en todos los países? Por otra parte, se ha eli-

minado desde 1974 el impuesto a la ganancia de capital; ahora nadie paga ese impuesto y, en consecuencia, teóricamente todos se habrían beneficiado. La verdad es muy diferente. NO es lógico eliminar el impuesto a la ganancia de capital por cuanto ésta es un ingreso y como tal, debiera estar afecto al impuesto a la renta. Pero, éste es un ingreso muy específico que obtienen sólo quienes poseen y transan con activos físicos o financieros, es decir, sólo una parte de la población.

Hay quienes critican al Modelo económico planteando que el problema es justamente el hecho de que no ha habido reglas neutras, y que las medidas económicas han sido siempre de tipo discrecional que han favorecido a determinados grupos. Ejemplo de ello sería la forma selectiva como se puso en práctica la apertura financiera, lo que permitió a quienes podían pedir prestado afuera y prestado adentro, obtener elevadas ganancias aprovechando los grandes diferenciales de la tasa de interés interna y externa; se estima en 800 millones de dólares las ganancias que obtuvieron entre 1975-1978 quienes utilizaron esa regla no neutral. Otro ejemplo es lo que sucede actualmente con respecto al dólar preferencial establecido en agosto de 1982 y que implica un subsidio de mil 200 millones de dólares para quienes tienen deudas en dólares; los endeudados en pesos, los desocupados, las personas que han sufrido la reducción de remuneraciones, etc., no han recibido un subsidio similar.

VII. MECANISMO AUTOMATICO

El objetivo final e ideal del Modelo económico era llegar a un sistema de empresas privadas regido totalmente por el *laissez-faire*, en que no es necesaria la intervención del gobierno o intervención humana alguna, por cuanto cualquier problema se arreglaría automáticamente solo; o sea, el ideal era alcanzar un orden natural en que el sistema económico fuera inherentemente estable y se autorregulara automáticamente tanto en el corto como en el largo plazo.

Pero en realidad, lo que se ha observado con respecto a este mecanismo automático es que no es seguro que exista, y que el hecho de que sea automático no implica que sea instantáneo. En otras palabras, el mecanismo automático, si es que existe, pareciera funcionar muy lentamente y a un costo económico y social muy elevado. Si los requerimientos para que el mecanismo automático funcione son los de forzar una recesión tan profunda como la que se le ha impuesto a la economía chilena, entonces estamos en uno de esos casos en que el remedio es claramente peor que la enfermedad.

VIII. SINTESIS

El modelo económico aplicado desde 1974 se suponía que iba a maximizar el bienestar de la sociedad y pondría a Chile al nivel de los países más desarrollados del mundo. La realidad es justamente la contraria, y va a requerir de un largo período para reparar las graves consecuencias económicas que dicho Modelo económico ha ocasionado. El resultado final del experimento económico de Chicago podría sintetizarse de la siguiente manera: después de casi diez años, la tasa de crecimiento del ingreso *per cápita* es exactamente cero. No se logró una tasa permanente de cero inflación, y tampoco se llevó la tasa de desocupación a cero, pero sí se llevó la economía chilena al estado estacionario con cero tasa de crecimiento del ingreso *per cápita*.

A nuestro juicio, si algún gobierno tuviera como objetivo estatizar la economía, debiera tener economistas de Chicago diseñando la política económica para lo que se podría llamar "la vía monetaria al estatismo". Después del experimento de Chicago, el resultado es el siguiente:

El sistema financiero privado nacional está prácticamente quebrado, y realmente el Estado controla ya toda la banca privada nacional.

La mayoría de las empresas privadas productivas importantes y no importantes están en bancarrota, y prácticamente pertenecen a los bancos y, en consecuencia, al Estado.

El Estado es el único agente económico hoy en día que está dispuesto a invertir en el futuro de Chile.

Se está comenzando a aplicar un variado sistema de subsidios de acuerdo a la presión que ponen los distintos tipos de agentes económicos. A vía de ejemplo, el subsidio del dólar preferencial le cuesta a Chile mil 200 millones de dólares.

El régimen de comercio exterior se va a alterar por completo. Ya se restableció el control cambiario y el sistema de aranceles bajos y parejos no va a durar mucho tiempo más.

Ya se comenzó a controlar la tasa de interés.

Finalmente, no sería extraño que dentro de poco se restableciera el sistema de control de precios.

En síntesis, probablemente después de casi diez años de aplicación del Modelo económico se va a llegar nuevamente al punto de partida, pero entretanto la sociedad chilena habrá experimentado el peso de un alto costo social, económico y político.

X DIAGNOSTICO DE LA CRISIS INTERNACIONAL*

1. Situación y perspectivas de la economía internacional

Dado el carácter dependiente de la economía ecuatoriana y su grado de apertura externa, las opciones de política económica, sobre todo del corto plazo, están fuertemente condicionadas por el comportamiento de la economía internacional. De ahí que para la definición de una estrategia de desarrollo de corto y mediano plazo como la que se postula en este documento, sea necesario partir de algunas consideraciones sobre la naturaleza de la actual crisis económica internacional, las perspectivas de recuperación en el corto y mediano plazo, y la naturaleza probable de esa aún incierta reactivación.

Las más importantes conclusiones que se desprenden del análisis y evaluación resumidos en este acápite, son las siguientes: Las perspectivas de recuperación de la economía internacional constinuarán siendo extremadamente inciertas, al menos hasta fines de la presente década, tanto en relación a su ritmo, como en lo relativo a la naturaleza de la evolución económica mundial. Frente a tal cir-

*/ "Ecuador, Lineamientos de una estrategia para el desarrollo",

X CONADE, Julio de 1984.

cunstancia, la reactivación de la economía ecuatoriana no será posible sobre la base, exclusiva o prioritaria, de una problemática dinamización de su sector externo, resulta insoslayable concluir que la reactivación de la economía ecuatoriana dependerá sustancialmente del esfuerzo interno; y que durante los próximos años el Ecuador deberá impulsar un estilo o modelo de desarrollo de mayor autonomía que sustente su dinámica de acumulación sobre factores internos de crecimiento, sin que esto signifique que, por cierto, descuidar el sector exportador ni la integración y cooperación regional y subregional.

2. Crisis y reactivación de las economías desarrolladas

El largo ciclo expansivo experimentado por las economías capitalistas desarrolladas desde el final de la Segunda Guerra Mundial comienza a agotarse hacia fines de la década de 1960, como consecuencia de contradicciones y asimetrías que se fueron generando durante el período expansivo. Durante la segunda mitad de los años 60, aquellos desajustes desembocaron en el para entonces novedoso fenómeno de la "estagflación" (simultaneidad de los fenómenos de recesión e inflación), y llevaron también al progresivo desmantelamiento de las instituciones de coordinación económica internacional que los países capitalistas desarrollados habían estructurado inmediatamente después de la Segunda Guerra. No resulta exagerado afirmar que, a partir de la segunda mitad de los años 60, las economías de esos países experimentan una fase de cuasi-estancamiento, caracterizada además por frecuentes y a menudo violentas fluctuaciones cíclicas.

No existe consenso generalizado sobre la naturaleza de los determinantes estructurales de la situación anotada, y consecuentemente tampoco lo hay con respecto a sus posibles soluciones. A la actual crisis de carácter estructural de los países desarrollados ha correspondido una perplejidad teórica, producto de la manifiesta incapacidad de las diversas corrientes teóricas para aprehender las causas profundas de la crisis y ofrecer derroteros claros y viables para superarlas. No obstante no existir una teoría completa, satisfactoria

y coherente, se han señalado algunos determinantes estructurales de la crisis, entre los cuales se han puntualizados: modificación sustancial de la distribución mundial del poder económico y de la capacidad competitiva entre las potencias industriales desde la Segunda Guerra Mundial, sin un correspondiente reordenamiento institucional capaz de proporcionar coherencia y estabilidad; creciente integración económica internacional (comercial y financiera), sin que se hayan creado instancias de coordinación internacional que no tengan la rigidez y dependencia de las nacidas del Acuerdo de Bretton Woods; creciente inflexibilidad de precios y salarios frente a la política antinflacionaria, agravada por la notable pérdida de autonomía nacional para definir y ejecutar la política económica, fenómeno que ha afectado particularmente a las economías de Europa Occidental; creciente gasto improductivo que se destina a la industria bélica y a la carrera armamentista; etc. Sea cual fuere el transfondo estructural de la actual recesión económica internacional, aparece crecientemente evidente que la crisis de semiestancamiento no será superada hasta que se enfrenten los desajustes profundos y mediatos que la determinan. En ausencia de tal definición, el escenario más probable para la economía internacional continuará siendo el de una evolución secular caracterizada por el semi-estancamiento, la agudización de desequilibrios estructurales y la repetición de violentas fluctuaciones cíclicas de tipo coyuntural.

Es sobre este poco satisfactorio transfondo estructural que deben evaluarse los diversos signos de recuperación económica coyuntural de los países industriales. Durante 1983, se registró un conjunto de indicadores de signo favorable, que se refieren fundamentalmente a una significativa disminución del ritmo inflacionario, y a un importante crecimiento de la producción. Subsisten, sin embargo, serios obstáculos a la recuperación coyuntural. Por una parte, estos signos favorables se encuentran hasta el momento circunscritos a la economía norteamericana, observándose por los demás la ausencia de coordinación entre las políticas económicas de los países industriales que permita vislumbrar una suerte de "efecto de locomotora" de la economía norteamericana sobre las restantes.

Por otra parte, persisten el riesgo de un rebrote inflacionario en los Estados Unidos como consecuencia del déficit en el presupuesto fiscal que, según estimaciones del propio Departamento del Tesoro de ese país, se mantendrá por sobre los US\$150 mil millones por varios años. Mientras la lucha antinflacionaria continúe constituyendo primera prioridad de la política monetaria norteamericana, la persistencia de semejantes déficits fiscales seguramente impedirá que las tasas reales de interés se sitúen en niveles compatibles con un proceso sostenido de recuperación económica.

Pero al margen de si en lo que resta de la década las economías industriales lograrán incrementar sustancialmente su ritmo de inversión y crecimiento, o de si por el contrario, el resto de la presente década continuará marcada por el signo de la recesión, permanece el hecho preocupante de que el mundo industrializado no ha logrado articular una política dirigida a superar la crisis. La perplejidad teórica a que se hizo referencia, se refleja también en una relativa inacción. La política económica se circunscribe al corto plazo, enfatizando la política monetaria, y renunciando hasta el momento a enfrentar los problemas estructurales de fondo. De ahí que la superación de la crisis del capitalismo desarrollado continúe constituyendo un gran interrogante, independientemente de próximas fluctuaciones cíclicas, inflacionarias o recesivas.

3. Especificidad de la crisis latinoamericana

La recesión de los países centrales se tradujo en un notable debilitamiento del comercio internacional a partir de 1980, acentuado por crecientes prácticas proteccionistas a medida que se agudizaba el desempleo. América Latina sintió el impacto de la recesión internacional a través del creciente déficit de su balanza en cuenta corriente, consecuencia del deterioro de los términos del intercambio, la reducción de la demanda por sus exportaciones y la dramática elevación de las tasas reales de interés en los mercados financieros internacionales. La simultaneidad de estos fenómenos ha hecho particularmente gravosa para América Latina la carga de la

recesión internacional, ya que ha debido hacer frente a un abultado servicio de su deuda externa, precisamente cuando se ven restringidos sus ingresos de divisas.

Durante 1982 y 1983, América Latina se vio presionada por sus acreedores a implantar penosos procesos de ajuste, destinados primordialmente a generar superávit en cuenta corriente. A la contracción de su comercio de exportación, se sumó durante 1983 la virtual paralización del flujo de capitales hacia la región, con lo que la requerida generación de excedentes externos obligó a restringir severamente las importaciones y consecuentemente la actividad económica interna. El proceso de renegociación de la deuda externa se convirtió así para América Latina en fuente de una segunda crisis, de signo recesivo, sobrepuesta al ya acusado deterioro de su sector externo. De esta forma, América Latina se ha visto compelida de cargar con un peso excesivo y desproporcionado de la crisis internacional.

Hay un componente menos obvio de la crisis latinoamericana, pero que es quizá el que más graves implicaciones conlleva. Durante los dos últimos años, América Latina se ha visto forzada a subordinar sus objetivos de desarrollo a las exigencias de sus acreedores. En este sentido, América Latina ha debido ceder una considerable cuota de autonomía en la formulación de su política económica, sacrificando buena parte de su potencial económico en función de una desproporcionada contribución a solventar la crisis de la liquidez de la banca privada internacional.

4. Conclusiones: Perspectivas de reactivación económica internacional y América Latina

Las perspectivas de la economía internacional son pues, poco halagüeñas. Pocos efectos favorables puede esperar la región de una reactivación económica de los países centrales que, por otra parte, aparece aún como problemática.

En lo concerniente al corto plazo, las perspectivas para América Latina, tanto en el plano comercial como en el financiero, no son optimistas. Durante 1983 continuaron deteriorándose los términos del intercambio para la región, y se incrementaron la variedad y cantidad de prácticas proteccionistas de los países desarrollados. En el plano financiero, no se vislumbra una reducción de las tasas de interés internacionales como consecuencia de los continuados déficit fiscales de los Estados Unidos, y el énfasis en los instrumentos monetarios de la política anti-inflacionaria. Tampoco es previsible un alivio de la situación financiera externa de la región, a través de la reanudación del flujo interrumpido de capitales. La tendencia previsible es más bien hacia una masiva transferencia de capitales desde América Latina hacia el mundo desarrollado, fenómeno que ya se hizo dolorosamente evidente en 1982 y 1983, en que la transferencia neta de recursos de la región al exterior fue de US\$ 20.000 millones y US\$ 29.000 millones, respectivamente.

En cuanto al largo plazo y el tipo de escenario económico mundial que puede preverse, se ha anotado ya que subsiste y en esa medida se agudiza un conjunto de desequilibrios y asimetrías estructurales, cuya superación demanda en definitiva un nuevo orden económico internacional. Mientras tal circunstancia no se da, nada garantiza que la eventual reactivación coyuntural no degenerare hacia un auge de tipo inflacionario y especulativo, ni que lo que resta del siglo se vea libre de nuevas recesiones coyunturales.

Estas consideraciones sobre las perspectivas de corto y largo plazo de la economía internacional señalan claramente que el Ecuador tendrá que enfatizar sus factores internos de crecimiento en el futuro. El primer paso en esta dirección, deberá ser la defensa y fortalecimiento de nuestra autonomía nacional en la formulación de la política económica y de desarrollo.

5. La crisis económica y social del Ecuador: raíces estructurales y aspectos coyunturales

La recesión económica internacional significó para el Ecuador, en

una primera instancia, el rápido deterioro del sector externo de su economía y, en una segunda instancia, el verse compelido a ejecutar un plan de ajuste y estabilización económica que profundizó el impacto recesivo inicial del deterioro de la balanza en cuenta corriente.

Pero el impacto sobre la economía nacional de la recesión de los países industriales, también ha puesto en evidencia el extremo grado de vulnerabilidad de la economía de nuestro país con respecto a las fluctuaciones cíclicas de las economías desarrolladas. Esta acusada vulnerabilidad es a su vez consecuencia del insuficiente grado de integración nacional del Ecuador. Adicionalmente, el estilo de desarrollo seguido por el país durante los últimos veinte años ha contribuido a profundizar su dependencia externa, al no haber logrado entrelazar y concatenar más estrechamente a los sectores productivos entre sí, ni integrar política, social-cultural y especialmente a la nación. El desarrollo del país ha evidenciado un peso creciente de su sector comercial externo, y una creciente dependencia con respecto al ahorro externo en el financiamiento de su desarrollo. Desintegración nacional y dependencia externa son dos caras de una misma moneda, que a su vez significa continuidad del subdesarrollo.

REFLEXIONES SOBRE LA INFLACION CONTEMPORANEA EN AMERICA LATINA**

Por Pedro Paz*

Se intentará avanzar en la elucidación del fenómeno inflacionario actual tomando en cuenta algunas de las nuevas características recientes de las economías latinoamericanas. Esto presupone trascender de la polémica anterior entre monetaristas y estructuralistas acerca de la inflación ya que ésta respondió a causas distintas

*/ *Coordinador de Seminarios de Area en el Programa de Doctorado en materia de Planificación y Desarrollo en América Latina, División de Estudios de Postgrado en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de México -UNAM-.*

**/ *Separata de un trabajo mucho más extenso titulado "Un Modelo Teórico Político para el Análisis de la Inflación Contemporánea" publicado en "Cuadernos de la División de Estudios de Postgrado", Facultad de Economía, UNAM, en la Serie de Avances de Investigación, 1984.*

a las actuales. Hoy las economías latinoamericanas y el tipo de nexos con el exterior son totalmente diferentes a las que prevalecían en la época en la que esta polémica tuvo lugar. No obstante se retomarán algunos aspectos de dicha polémica, para profundizar en la especificidad del crítico funcionamiento actual de las economías latinoamericanas y apreciar qué elementos pueden ser rescatables en su intento de explicación de los fenómenos inflacionarios contemporáneos. La inflación es un proceso que se da al interior de un país, referido a su signo monetario, pero en América Latina dicho proceso responde también a las características básicas y a las leyes generales de funcionamiento de economías subdesarrolladas y dependientes. En consecuencia, para examinar el proceso inflacionario se requiere un esquema teórico de interpretación acerca de cómo funcionan estas economías en el mediano y largo plazo, junto con un aparato analítico que permita el análisis de la coyuntura económica.

Si se cuenta con un marco global de interpretación que aporte la referencia histórico-estructural, pero sin un esquema analítico capaz de establecer los vínculos para el examen de la coyuntura, difícilmente el análisis puede trascender de formulaciones muy generales que poco sirven para actuar sobre la inflación y menos para ser una guía de acción práctica de la política económica. Es evidente que el fenómeno de la inflación, aún cuando pueda ser concebido como un problema estructural en países con una larga tradición inflacionaria, se desenvuelve en un escenario donde juegan un importante papel la política del Estado, la política monetaria, la política crediticia, los movimientos en los precios relativos, la modificación de los salarios reales, las variaciones de stocks, las expectativas, la política cambiaria, los déficits del sector público, los problemas de balanza de pagos, etcétera. Todos estos elementos juegan un papel determinante en la coyuntura antes que en el largo plazo.

Respecto de los enfoques teóricos generales que estuvieron vigentes en América Latina, se puede sostener que el esquema centro-periferia de la corriente estructuralista se encuentra en buena

medida obsoleto para poder interpretar las tendencias más recientes de la economía latinoamericana. En su momento pudo haber sido relevante para la discusión de los problemas más importantes de estas economías, pero hoy el estructuralismo ni logra interpretar las tendencias más recientes de la economía latinoamericana. En su momento pudo haber sido relevante para la discusión de los problemas más importantes de estas economías, pero hoy el estructuralismo ni logra interpretar la realidad, ni tiene respuesta a los problemas más acuciantes que hoy existen en ellas. Por ello, sin un replanteo crítico de dicho pensamiento será difícil utilizarlo como marco teórico para estudiar las características actuales de los procesos inflacionarios en la región.

Por otra parte, los trabajos recientes del enfoque de la dependencia cayeron en un callejón sin salida dado el tipo de discusiones altamente ideologizadas que prevalecieron últimamente y el cambio de áreas de investigación de varios de los principales autores que lo originaron.

En los avances más recientes del pensamiento crítico latinoamericano el interés se orientó hacia el análisis de las nuevas modalidades de acumulación. Se puede sostener que tales trabajos se hallan todavía en germen y no constituyen por ahora una verdadera corriente de pensamiento como fue el caso del pensamiento estructuralista y dependentista.

A su vez, el esquema monetarista no ha cambiado prácticamente su posición teórica desde hace un cuarto de siglo. Sólo ha logrado, a través de su inserción en el Estado y de su mayor gravitación en las decisiones, un conocimiento práctico de los problemas y avances en el tratamiento más específico e instrumental de las denominadas políticas de estabilización.

Un desafío adicional lo constituye el hecho de que la inflación en América Latina se presenta en circunstancias de una profunda crisis de la economía internacional. Ello no significa que esta situación de crisis internacional sea el elemento explicativo prin-

cial de la inflación. Sin embargo, estas circunstancias no pueden dejarse de lado en la explicación de los procesos inflacionarios de los países de la región. El poder apreciar cuáles son los distintos mecanismos a través de los cuales la crisis internacional tiene sus manifestaciones y repercusiones específicas en los países dependientes es ya un problema complejo.

En realidad, existe una gran diversidad de repercusiones de la crisis internacional en cada uno de los países latinoamericanos. El grado de vulnerabilidad externa y de cohesión socio-política nacional son diferentes entre estos países y por consiguiente las tensiones sociales y políticas que desencadenan estos procesos de inflación se manifiestan en forma diferenciada. Todas estas situaciones ofrecen una gama de posibilidades bastante complejas cuando se intenta analizar cómo se refleja la crisis internacional en los procesos de inflación de los países dependientes. Avanzar en el análisis de estos complejos problemas exige bastante información y un nada despreciable esfuerzo de interpretación.

Ni el estructuralismo, ni el dependentismo, ni los escarceos en torno a la acumulación de capital nos pueden dar un marco teórico para ese esfuerzo de interpretación. Pero el desarrollo del pensamiento de la región no fue en vano. La historia toda de la región enseña que los grandes cambios de la economía internacional se expresan en modificaciones profundas en el funcionamiento de las economías latinoamericanas, dentro de su unidad y diversidad. Esto sugiere que los actuales procesos inflacionarios en América Latina no son ajenos ni a la situación de crisis de la economía mundial y su transformación reciente, ni a la aplicación de ciertas políticas que con énfasis distintos se están aplicando en los países de la región. Estas políticas son la expresión de posiciones políticas neoconservadoras y de orientaciones económicas neoliberales y no son una creación latinoamericana. Son la reedición de las viejas políticas monetaristas inspiradas en las orientaciones del FMI y modernizadas con el mensaje ideológico friedmaniano. Lo que es creación latinoamericana es el "estilo" o grado de profundidad con que estas políticas se aplican. Es también creación latinoamericana.

na el diseño de los objetivos específicos que se persiguen en cada país con su aplicación. En general, estas políticas se conciben como mecanismo de ajuste ante presiones inflacionarias y problemas de balanza de pagos (versión moderada) y por otro lado se conciben como estrategia de transformación global de la economía para provocar una apertura total de la economía y supeditarla al dominio del sector financiero (versión neoliberal a ultranza). Es la diferencia que existe entre los casos de Brasil, Venezuela, México, Colombia y Costa Rica entre otros, donde se usan estas políticas como medio de ajuste. Por otro lado, en los casos de Argentina, Chile y Uruguay, se aplican estas políticas para provocar una transformación total de sus estructuras económicas y sociales.

Como ya se señaló, todos estos procesos y estas políticas se presentan en un escenario internacional en aguda crisis. Año a año se frustran las expectativas en torno a la esperada recuperación económica y el contexto recesivo se mantiene con persistencia en la economía mundial. Como este cuadro recesivo internacional viene acompañado con procesos inflacionarios, el análisis de la inflación en los países latinoamericanos se torna aún más complejo. A las presiones inflacionarias propias de sus procesos económicos se agregan las presiones inflacionarias de la economía internacional (fenómeno que se denomina inflación importada). Los nexos de cada país latinoamericano con la economía mundial son sumamente complejos y diferenciados y todavía no se cuenta con un esquema teórico capaz de detectar con rigor las repercusiones en estos países de la inflación mundial.

Para avanzar en el análisis de este intrincado problema se partirá de un esquema que intentará articular un conjunto de hipótesis y supuestos que se creen pertinentes respecto del funcionamiento de la economía internacional y de las economías latinoamericanas en los difíciles momentos actuales.

Se parte con una hipótesis general de que en la actual crisis del capitalismo, el sector financiero se coloca como principal protagonista del proceso económico y la especulación financiera se

constituye en el principal mecanismo de concentración y centralización del capital en la fase recesiva. Esta hipótesis surge del análisis que el autor realizó del problema de la deuda externa, de los problemas monetarios internacionales, del gran aumento de las tasas de interés, del crecimiento impresionante del mercado de eurodivisas, etcétera. Ahora bien, como las economías latinoamericanas están cada vez más transnacionalizadas, la dependencia pasa así a etapas superiores. Entonces, el fenómeno aludido se reproduciría en estas economías y jugaría un papel significativo en sus inflaciones actuales; sobre todo en economías como la chilena, argentina y uruguaya. Varios de los análisis respecto de América Latina señalan el grado de penetración del capital extranjero, el grado de monopolización de estas economías, el crecimiento explosivo del endeudamiento externo y del déficit en cuenta corriente. Ello muestra que cada vez más, estas economías están articuladas al proceso de acumulación a nivel internacional. En este marco, si a nivel de la economía internacional se produce una canalización desde el capital productivo al capital dinerario; entonces este mecanismo tendría que reflejarse en alguna medida en las economías latinoamericanas. Y la idea es que esto sucede y que además ello sería un elemento que desempeña un rol significativo en las características peculiares que asume el proceso inflacionario en esta fase de crisis a partir de los setentas.

Otra hipótesis ligada a la anterior, es que el sector financiero es el que se beneficia del proceso inflacionario en un cuadro recesivo. Así, las denominadas políticas de estabilización no serían políticas de ataque o de lucha contra la inflación. Antes bien, constituirían pretextos para que en una situación de presiones inflacionarias, se lograra como objetivo más trascendente acelerar la concentración y centralización del capital a manos del sector financiero y consolidar aún más la presencia de este sector como dominante dentro de las economías latinoamericanas.

Si se toma en consideración lo sucedido en Argentina, las denominadas políticas de estabilización vendrían a resultar paradójicamente, como su contrario; es decir, como políticas de inflación.

De estos contrasentidos está llena la historia económica latinoamericana.

Los supuestos del Modelo

A partir de estas hipótesis generales, se asumirán a modo de supuestos, un conjunto de datos estructurales necesarios para el análisis. Si estos supuestos son desmentidos por la realidad, el enfoque analítico propuesto se tornará más débil.

Uno de los supuestos que constituye un punto de partida consiste en asumir que la economía se encuentra altamente monopolizada en sus sectores más modernos y dinámicos. El patrón de industrialización de postguerra que contó con la activa presencia de las empresas transnacionales en las ramas más dinámicas de la industria marchó de la mano con un creciente proceso de concentración económica. Más recientemente este proceso de concentración se aceleró por la rápida expansión del sector financiero y su eficacia para lograr la centralización de capitales. Si este supuesto es válido, ello significa descartar de antemano como recurso analítico el enfoque neoclásico y keynesiano respecto de la determinación de los precios. Estos enfoques presuponen condiciones de competencia no monopólica en sus teorías de los precios. Ello significa que habrá que recurrir a esquemas teóricos alternativos para profundizar en el análisis de formación de los precios en una economía subdesarrollada y monopolizada. Aproximaciones teóricas como las de Sylos Labini, Kalecki o J. Robinson pueden aportar elementos pertinentes para avanzar en la elaboración de un esquema teórico alternativo capaz de explicar los nuevos procesos inflacionarios de nuestros países. Más adelante se hará referencia a la teoría de los precios adoptada para este análisis.

Un segundo supuesto, se refiere a lo que aquí se denomina agotamiento irreversible del patrón de industrialización de la postguerra. Este agotamiento no sólo se manifestó en los países latinoamericanos, sino también en los principales países capitalistas

desarrollados ¹, lo cual convoca a pensar acerca del carácter generalizado de la crisis económica internacional y de la profundidad del desaceleramiento del desarrollo industrial. El agotamiento aludido se expresa en la presencia de dos límites difíciles de rebasar, postergar o eliminar, conservando las pautas del modelo vigente. Uno de los límites en la operatoria del modelo aparece en la persistencia de los problemas del sector externo y en especial en la balanza de pagos y endeudamiento externo. El otro límite se refiere al problema de la realización, lo cual se vincula a la distribución del ingreso, a las modalidades del financiamiento y a la mecánica de producir menos a más altos precios (por ejemplo, sector automotriz).

Como la CEPAL advirtiera desde hace más de treinta años, las economías latinoamericanas presentan en su sector externo uno de sus puntos más vulnerables. En la concepción del sistema centro-periferia se concebía que era inherente al desarrollo periférico la tendencia al desequilibrio externo y que ello empujaba a un proceso de sustitución de importaciones como forma particular del proceso de industrialización.

A partir de los años cincuenta la industrialización en América Latina adquiere un nuevo dinamismo en función de la presencia del capital extranjero en sus ejes más dinámicos de acumulación en el sector manufacturero. Este proceso, en consonancia con el patrón de industrialización de los países desarrollados, se apoyó en la diversificación del consumo de los sectores de ingresos medios y altos y en la acción de un Estado que intentó modernizarse. En contraste con los períodos previos en los que el capital extranjero se radicaba principalmente en actividades exportadoras y en servicios públicos, durante esta época la inversión extranjera (principal-

1/ *A este respecto, puede consultarse el excelente y bien documentado estudio de F. Fansylber, La Industrialización Trunca de América Latina, Ed. Nueva Imagen, México, 1983.*

mente norteamericana) orienta su acción para la producción de bienes manufacturados que aprovechan así el mercado interno. Así como el proceso de industrialización sobre bases nacionales provocaba una tendencia al desequilibrio externo, esta nueva forma de industrialización hace aún más vulnerable al sector externo y ya al principio de la década del sesenta se comienza a identificar los problemas del sector externo como un verdadero estrangulamiento de la economía. Este estrangulamiento mostraba ya cómo este proceso de industrialización tenía un verdadero talón de Aquiles en el desequilibrio externo. El primer desdoblamiento de la acción del capital a nivel internacional a que se hizo referencia y la corriente de préstamos de origen oficial que se orientaron a la remoción de los obstáculos para que avance el proceso de acumulación, significaron una entrada neta de divisas que contrarrestó el flujo negativo por remesa de utilidades y mayores insumos importados que el capital extranjero generaba en la esfera productiva. Esto permitió que a través de un mayor endeudamiento el modelo de desarrollo y su patrón de industrialización pudieran seguir operando a pesar de ser altamente consumidores de divisas. Pero los préstamos y créditos a pesar que tuvieran períodos de gracia, largos plazos de amortización y bajas tasas de interés, luego de unos pocos años significaban el pago de intereses y amortizaciones que comenzaban a presionar sobre la balanza de pagos. A fines de la década de los sesenta y primeros años de la década de los setenta los límites del sector externo comenzaron a presentarse de manera más aguda, pero todavía podían ser manejados por las políticas de ajuste.

Mediante el arribo de un flujo importante de inversión extranjera directa a partir de los años cincuenta y la presencia de un monto considerable de préstamos en condiciones blandas en la década siguiente, este nuevo patrón de industrialización pudo seguir operando y consolidando una economía que se caracterizaba por ser altamente insumidora de divisas. En cuanto las economías de la región tenían dinamismo, las necesidades del uso de divisas se acrecentaba ya que éstas se requerían para:

-
- a) importaciones de materias primas que el patrón de industrialización sobre bases transnacionales incrementaba en forma incesante;
 - b) importaciones de bienes de capital que el patrón de acumulación con tecnología dependiente hacía necesario debido a la ausencia del desarrollo de la industria de bienes de capital en estos países;
 - c) las remesas de utilidades que eran cada vez crecientes debido al dinamismo de las operaciones del capital extranjero cuando operaba para el mercado interno;
 - d) pagos de *royalties* por el uso de patentes, licencias y marcas de fábrica que hacían los capitales nacionales para poder participar en este nuevo estilo de industrialización del capitalismo periférico que Prebisch denominara "estilo imitativo";
 - e) pago de las amortizaciones e intereses del endeudamiento que siempre acompañó a estos procesos de industrialización;
 - f) viajes y compras de activos fijos en el exterior de los sectores de altos ingresos producto de su participación en el proceso de internacionalización del capital que ya se encontraba en marcha.
 - g) El estado como gran utilizador de divisas luego de Punta del Este.

Todas estas diversas formas de salidas de divisas sólo podían sostenerse a través de un sector exportador muy dinámico que generara crecientes ingresos de divisas o mediante flujos cada vez mayores de inversiones extranjeras y de préstamos externos. Pero la inserción comercial dependiente de estos países en la economía mundial y la tendencia al deterioro de los términos del intercambio impedían contar con un sector exportador capaz de sostener en el largo plazo una economía que ya se encontraba caracterizada por ser ávida consumidora de divisas. A su vez, la inversión extranjera directa ya se había ubicado en los sectores dinámicos y la ampliación de sus plantas y equipos se realizaba mediante la reinversión de utilidades o la utilización de fuentes locales de financiamiento por lo que la inversión extranjera dejó de ser un medio pa-

ra traer divisas y contrarrestar la alta utilización de ellas que generaba el patrón de industrialización. Aún más, a partir de fines de la década de los sesenta las remesas de utilidades pasaron a ser crecientemente superiores a la entrada neta de nuevas inversiones. En tales circunstancias el recurrir a los préstamos externos se constituía en la única alternativa para que el modelo siguiera funcionando y teniendo cierto dinamismo, a pesar de las altas dosis de divisas que requería.

En la década de los setentas los préstamos de origen oficial son insuficientes para atender los déficits de balanza de pagos de las economías latinoamericanas. Como se explicara anteriormente, en esta época la banca internacional privada encuentra en los países subdesarrollados una de sus principales fuentes de expansión y en un contexto de crisis económica mundial, de quiebra del sistema monetario internacional, de inflación mundial, de incertidumbre cambiaria y de desorden monetario y financiero, provocan un crecimiento inusitado de los préstamos y créditos a América Latina, con altas tasas de interés, con períodos de amortización muy breves y con la proliferación de comisiones y sobrecargos financieros que provocaron una verdadera espiral de endeudamiento externo en los países latinoamericanos.

Esta situación de gran vulnerabilidad del sector externo no se presentó en forma simultánea en los países latinoamericanos y por consiguiente los límites al modelo de desarrollo y al dinamismo industrial variaron significativamente de país a país. Los países exportadores de petróleo en la región a partir del gran incremento del precio de los energéticos a fines de 1973 pudieron postergar la presencia de los límites al modelo ya que los excedentes petroleros generaban las divisas que el patrón de industrialización utilizaba cada vez en mayor medida. Otros pocos países lograron también postergar los límites al modelo a través de cierto éxito en su política de exportación de manufacturas a otros países del área e incluso en algunos pocos mercados de los países desarrollados. No obstante, tanto los países exportadores de petróleo de la región como los países que lograron ampliar su exportación de manufac-

turas tuvieron que recurrir al acelerado endeudamiento externo para que pudiera seguir operando esta lógica perversa de economías altamente consumidoras de divisas.

Como los préstamos que la banca internacional privada tenían un carácter ampliamente especulativo y se otorgaron a plazos muy breves y con altísimas tasas de interés, a partir de cierto nivel alcanzado por la deuda externa, los pagos por amortizaciones e intereses sólo se pudieron realizar a través de mayor endeudamiento. Esto significaba que en cada año la deuda se hacía mayor y sus servicios se incrementaban *pari passu*. Esto implicó que la deuda como medio utilizado para evitar la presencia del límite al proceso de industrialización sólo consiguió postergarlo por muy breve plazo y cuando éste se presentó lo hizo en condiciones de una vulnerabilidad aguda para las economías latinoamericanas. El gran endeudamiento externo dejó a los países en manos de la comunidad financiera internacional y con la necesidad de aplicar severas políticas de ajuste que no sólo pusieron en evidencia el carácter irreversible del agotamiento del patrón de industrialización, sino que acentuaron la recesión económica provocando un aumento del desempleo, de la capacidad ociosa de la industria, de las quiebras y redujeron el nivel de actividad económica del Estado y las condiciones de vida de la población. Los datos que se presentan a continuación muestran claramente el carácter irreversible de los límites del modelo de post-guerra.

Este estrangulamiento estructural del sector externo alcanzó ribetes dramáticos debido a que las políticas que se aplicaron buscaron con singular pertinacia provocar la apertura externa, el libre movimiento del capital internacional y utilizaron la sobrevaluación cambiaria para favorecer el proceso de internacionalización. De esta manera tales políticas contribuyeron a acentuar la vulnerabilidad del sector externo.

Aparte del límite del sector externo al modelo de desarrollo y de industrialización, otro límite importante es el problema de la *realización*. La recesión económica se genera por el agotamiento

del proceso de industrialización y por el estrangulamiento del sector externo. Además, esta recesión se agudiza y profundiza por la aplicación de las políticas de ajuste que acentúan la distribución regresiva del ingreso, el desempleo y la caída de los salarios reales. Estas políticas imponen al Estado un conjunto de acciones que alimentan aún más la recesión ya que se intenta reducir las inversiones del sector público, eliminar o postergar los reajustes de sueldos y salarios de los servidores públicos, disminuir los gastos corrientes de operación, reducir y/o racionalizar las prestaciones sociales de todo tipo, disminuir en términos relativos los gastos de educación, salud y vivienda, eliminar los subsidios, reducir los aranceles, etcétera. Todas estas medidas significan deprimir la demanda global y se traducen en un nuevo ingrediente recesivo para la economía. En otras fases de funcionamiento del capitalismo, semejante disminución de la demanda conducía a una disminución de precios en un contexto competitivo. En la economía contemporánea de América Latina esta aguda recesión se presenta acompañada con altas tasas de inflación. En efecto, la caída del producto interno bruto por habitante para América Latina fue del -0.9, -3.3 y -5.6o/o para los años de 1981, 82 y 83 respectivamente, en tanto que la tasa de inflación para América Latina ponderada por la población de cada país se elevó de 61o/o en 1981 a 86o/o en 1982 y a más del 130o/o en 1983. Estas dramáticas cifras muestran la agudización del cuadro recesivo junto con la aceleración de los procesos inflacionarios en la región. Esta realidad no puede ser explicada por aquellos modelos y teorías convencionales que todavía no han trascendido del supuesto de la competencia a pesar de que las políticas de ajuste que hoy se aplican tienen su sustento teórico en la visión monetarista convencional. Para poder operar en un cuadro recesivo tan intenso las empresas disminuyen drásticamente su producción y en su intento de evitar que la masa de ganancia disminuya, elevan significativamente sus precios. Esto sólo es posible hacerlo en un contexto de determinación de precios administrados que opera en mercados oligopólicos o monopolísticos. De esta manera, el problema de la realización que se presenta por un cuadro recesivo que es acentuado por el tipo de políticas que se aplican, conduce a la disminución de los planes de producción agu-

dizando así la recesión y al aumento de precios por parte de los grupos monopólicos para contrarrestar la caída de la masa de ganancias.

El otro supuesto en el que se apoya el análisis consiste en la presencia dominante que adquieren las actividades de especulación financiera a partir del momento en que se hace más evidente el agotamiento del patrón de industrialización. Los límites que el modelo encuentra en el sector externo y en la realización se expresan en la recesión que tiende a hacerse cada vez más aguda. Esto significa que los capitales colocados en la esfera productiva tienen poca posibilidad de lograr su revalorización. Como por otra parte la política económica que se aplica estimula y legitima las actividades especulativas en el sector financiero, los capitales se van trasladando desde la esfera productiva a la esfera especulativa y comienzan así a legitimizar una política económica que en el fondo penaliza la actividad productiva y premia la actividad especulativa. Este fenómeno no sólo se produce en las economías dependientes como las latinoamericanas sino que también está presente en las economías capitalistas desarrolladas en las que la crisis económica y el agotamiento de su patrón de industrialización coloca al capital financiero en una situación de predominio y hacen del mercado financiero el lugar privilegiado para la colocación rentable de los capitales en situación de crisis. Como las políticas económicas que se aplican intentan una gran apertura externa, unificar el tipo de cambio y permitir una mayor movilidad del capital internacional al interior de las economías dependientes, el proceso de especulación y de consolidación del dominio del capital financiero se acelera. En síntesis, el agotamiento del patrón de desarrollo y de industrialización va transformando a economías de producción en economías de especulación. Este es un supuesto básico para la explicación del fenómeno inflacionario ya que el carácter dominante del capital financiero en sus diversas expresiones tiende a definir el perfil del funcionamiento de nuestras economías y a influir decisivamente en las orientaciones de la política económica que se adopta.

Supuestos de carácter dinámico acerca del funcionamiento de las economías latinoamericanas

Con los supuestos que se acaban de enunciar se intentó identificar ciertos elementos estructurales básicos de las economías latinoamericanas a fin de avanzar en la explicación del fenómeno inflacionario. Tales supuestos buscaban revelar las profundas transformaciones de las economías latinoamericanas y la naturaleza de la seria crisis económica y financiera por la que atraviesan. El agotamiento del patrón de desarrollo y la crisis consecuente generan ciertos procesos que también son relevantes para la explicación de los procesos inflacionarios:

- rápido desarrollo y concentración del sector financiero, en especial del sector bancario,
- aceleración del proceso de concentración y centralización de capitales como consecuencias de la recesión y del elevado costo del financiamiento,
- desarrollo de múltiples modalidades de especulación financiera que se inicia con la acción de los grupos monopólicos, sigue con la incorporación de otros sectores menos poderosos al mercado financiero y culmina con la presencia de vastos sectores de población de ingresos medios en las actividades especulativas; de esta manera la industria, el comercio y una cantidad creciente de personas que obtienen su ingreso de su trabajo, alimentan continuamente el crecimiento y consolidación de las actividades financieras. Los procesos inflacionarios constituyen un acicate adicional para el desarrollo de la especulación.

LA ARITMETICA DE LA DEUDA EXTERNA

Pedro Vuskovic*

Junio, 1984

En lapso relativamente corto, la deuda externa de América Latina ha llegado a constituirse en un problema internacional de primera importancia. Particularmente en vísperas de la reunión de Cartagena¹, el clima creado hacía creer que la actitud que asumieran los mayores deudores latinoamericanos dependía poco menos que la estabilidad o el derrumbe de la economía mundial y particularmente del conjunto del sistema financiero internacional. Dramatismo que, si bien se sustenta en el hecho objetivo de unas dimensiones en juego ciertamente considerables, tal vez ha respondido más que nada al propósito de desalentar cualquier forma de acción conjunta de los deudores o decisiones unilaterales extremas de algunos de ellos.

*/ *Director del Instituto de Estudios Económicos de América Latina, del CIDE (Centro de Investigación, Docencia y Económicas, A.C.) México 10 D.F.*

1/ *Se trata de la reunión de Cancilleres y ministros responsables del área financiera de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, sostenida en Cartagena de Indias los días 21 y 22 de junio de 1984.*

Independientemente de la exageración que pueda haber en las apreciaciones sobre su eventual proyección mundial, para las propias economías latinoamericanas se trata ciertamente de una situación de inusitada gravedad. El monto global de la deuda ha llegado a representar bastante más de la mitad del producto que se genera internamente en un año y más que triplica el valor anual de todas las exportaciones de bienes y servicios de la región; sólo el pago de los intereses equivale a una renta que se tributa al exterior igual a más de un tercio del valor corriente de las exportaciones y a proporciones ya significativas de los totales del ingreso nacional; han disminuido drásticamente los ingresos de nuevos fondos externos, lo que unido al mantenimiento de unos servicios acrecentados además por los aumentos de las tasas de interés, han obligado a contraer severamente las importaciones; y esta disminución de los abastecimientos externos, sumada a su vez a los condicionamientos que se imponen sobre las políticas internas para que se pueda acceder a las operaciones de renegociación, tienen graves efectos depresivos sobre los niveles de actividad, los salarios reales y la ocupación de fuerza de trabajo.

Todo lo cual sugiere una primera cuestión elemental que no debiera perderse de vista: antes que la eventualidad del riesgo que pudiera amenazar en el futuro a los bancos acreedores, está la certidumbre de un presente de graves perjuicios para los países latinoamericanos. Sin embargo, con frecuencia el debate público internacional pareciera orientarse más a discutir fórmulas que prevengan lo primero, antes que a abrir caminos de solución a lo segundo.

En el mismo plano de los reconocimientos elementales, habrá que recoger la paradoja que involucran algunas actitudes de las naciones acreedoras. Se trata, en particular, de la simultaneidad de su empeño en cobrar lo adeudado y de su queja por los déficits

que registran sus balanzas de comercio,² sin tener en cuenta que buena parte de tales déficits constituyen precisamente la contrapartida de sus cobros netos. Una constatación elemental: si mientras prestaban mantenían un excedente de exportaciones, a la hora de cobrar tiene que ocurrirles lo inverso. Sólo que en aquella primera fase recibían el estímulo dinámico de la demanda externa por sus exportaciones, y ahora sus empobrecimientos deudores no les pueden seguir comprando en igual medida; de modo que la protección de los intereses de los bancos acreedores, en la forma en que están promoviéndola, no favorece igualmente los intereses globales de la nación acreedora.

En torno a la deuda se define así una variedad de intereses diferenciados: de naciones y de bancos acreedores; de Estados deudores, que se hacen cargo del propio endeudamiento. No es pues de sorprender que la deuda externa de los países latinoamericanos termine por constituirse en un problema esencialmente político.

En ese plano político, parece pasada la hora de las recriminaciones recíprocas entre acreedores y deudores respecto de las responsabilidades del pasado; pero no terminan de resolverse las definiciones de unos y otros sobre los compromisos del presente y del futuro, ni mucho menos las fórmulas que pudieran ofrecer unos términos "razonables" de armozación de sus respectivos intereses.

No es que haya faltado imaginación para proponer una variedad de fórmulas y mecanismos, diferenciados a veces en su mismo origen por la diversidad de criterios respecto de cuestiones ciertamente

2/ La observación es particularmente pertinente a propósito de los comentarios públicos de diversas altas autoridades de la administración norteamericana sobre el déficit que acumula la balanza comercial de los Estados Unidos en lo que corrido del presente año. Consideran alarmantes los niveles del déficit y lo atribuyen, entre otros factores, a la disminución de las compras en Estados Unidos por parte de muchos países, incluido México cuyas importaciones tuvieron que reducirse sustancialmente en 1983.

centrales³; por ejemplo: si las soluciones deben considerarse "caso por caso" o mediante alguna suerte de negociaciones colectivas, si se parte o no de la base de que las cosas han llegado a niveles "inmanejables", si el problema inmediato es de franca insolvencia o sólo de falta de liquidez, etc. Por su parte, la reunión reciente de Cartagena agregó otro conjunto de enunciados propositivos y de principios.

Entretanto, parece útil que, sin desconocer la significación de las proposiciones que se ha estado considerando, ni mucho menos la naturaleza fundamentalmente política que ha llegado a asumir el asunto, se insista en algunos hechos elementales que podrían per-

3/ *Un recuento reciente de propuestas alternativas, surgidas principalmente en Estados Unidos, se encuentra en el artículo sobre Administración de la Deuda Internacional: Propuestas de Reforma: Un análisis, de William R. Cline (catedrático de la Universidad John Hopkins, ex-miembro de la Institución Brookings y subdirector de desarrollo e investigación comercial de la Secretaría de Hacienda de los Estados Unidos).*

Se recoge allí la propuesta de crear una nueva "Corporación de Descuento de la Deuda Internacional", que compraría y asumiría la deuda de los países en desarrollo; renegociaría plazos más prolongados, otorgaría plazos más prolongados, otorgaría una "reducción modesta" en la tasa de interés; y pagaría a los bancos con títulos a largo plazo.

Otra propuesta, inspirada en la Corporación de Asistencia Municipal ("entidad creada para salvar de la quiebra a la ciudad de Nueva York"), plantea la prórroga de los vencimientos a plazos de 15 a 30 años, reducción de intereses quizás al 60/o y servicios limitados a no más de 15 a 30/o de la exportaciones anuales, todo ello a través del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o un organismo nuevo.

Se menciona también la idea de sustituir la deuda por una "nota de participación cambiaria" que "confiere al tenedor una participación especificada en las ganancias por exportación del país".

El propio Cline, reflejando probablemente una opinión bastante extendida en Estados Unidos, impugna muchas de las fórmulas propuestas sobre la base de: considerar que la deuda es todavía "manejable", rechazar fórmulas que representan eliminar incentivos para nuevos préstamos, o que tengan "repercusiones fatales" al provocar cambios en provecho del deudor a expensas del acreedor y el contribuyente. Su conclusión es que los problemas de endeudamiento deben seguir considerándose en forma individual, por la vía de la renegociación toda vez que se enfrentan dificultades, y en la perspectiva de que "si las reprogramaciones y los paquetes de rescate son insuficientes, el proceder más lógico es volver a aplicar al paquete, pero con apoyo adicional de los participantes clave: bancos privado, gobiernos de países industriales . . . y el Fondo Monetario Internacional. En casos aún más extremos, puede ser necesario que los bancos capitalicen cierta proporción del interés..." (Véase "Perspectivas Económicas", No. 46, U.S. Information Agency, 1984).

derse de vista en elaboraciones muy complejas y sofisticadas. Se trata apenas de que se tenga en cuenta lo que son —en un plano mucho menos espectacular pero muy concreto y práctico— algunos determinantes de orden estrictamente aritmético. Porque así como hay un ámbito decisivo de determinación política, hay que reconocer que existe también, por así decirlo, una “aritmética de la deuda externa” que no podría dejar de condicionar aquella determinación. Es la aritmética que necesariamente se hace presente a partir del momento en que las disposiciones políticas pasan a expresarse en los términos más específicos de las tasas de interés y de los plazos de amortización.

Apenas en los últimos meses se han abierto paso en los círculos oficiales unos criterios que expresan una voluntad política —o una necesidad política— y que están llamados a constituirse en referencia básica de cualquier acuerdo económico. Todos reiteran, a niveles de gobierno, la decisión de pagar la deuda, y todos reconocen que ello envuelve insoslayablemente sacrificios nacionales y sociales considerables; pero se hace también cada vez más explícito el criterio de que tales sacrificios no pueden llegar al punto de cerrar las posibilidades de encarar con éxito las situaciones económicas depresivas y recuperar una capacidad de crecimiento económico después de los resultados desastrosos de los tres últimos años, ni pueden llegar a imponer empobrecimientos aún mayores a las poblaciones nacionales sobrepasando unos límites que marcan las fronteras del riesgo y la inseguridad política. En término operativos, este criterio se expresa en la propuesta de fijar un límite a los servicios de la deuda de modo que no excedan una proporción determinada de los ingresos corrientes de exportación, respecto de lo cual se viene mencionando insistentemente el máximo de 25 por ciento de esos ingresos.

De otro lado, aunque no se lo hace igualmente explícito, es de suponer que las negociaciones tendrían que terminar proponiendo arreglos que abran efectivamente un proceso de pago de la deuda

acumulada. Dicho de otro modo, que no se trata sólo de postergaciones del problema, de unas reestructuraciones de los pagos que involucren volúmenes crecientes de endeudamiento y cuyo destino no podría ser otro que sucesivas renegociaciones periódicas, en cada una de las cuales estarían comprometidos montos globales superiores a los de la negociación anterior.

Esta condición de que las fórmulas conduzcan efectivamente a resolver el endeudamiento, parece obvia; sin embargo, no es lo que está ocurriendo en los hechos, ni está siempre presente siquiera en los contenidos de las proposiciones. Nada más ilustrativo a este respecto que las formulaciones contenidas en un trabajo reciente del Banco Interamericano de Desarrollo⁴, en el que quedan manifiestos cuando menos dos rasgos notables: uno, la naturalidad con que el informe da por sentado que la deuda externa latinoamericana seguirá creciendo, de manera que lo importante en los arreglos inmediatos sería que no perjudicaran la continuidad de una corriente de nuevas deudas; el otro, la precisión que hace unas perspectivas extraordinariamente adversas que parecen inescapables en tanto no se reconsideren drásticamente las tasas de interés, tema que queda omitido por completo en el informe del BID. Los criterios en que se basan los cálculos y la propuesta implícita de políticas en estas elaboraciones del Banco Interamericano de Desarrollo desembocan en unos resultados bien poco estimulantes: un primer escenario hipotético combina la renuncia al crecimiento futuro del producto por habitante (crecimiento global de 2.7 por ciento, igual al crecimiento demográfico) con una hipótesis de crecimiento muy elevado de las exportaciones (11 por ciento al año), así como “la continuación de políticas disciplinadas de gasto público y privado” y “un crecimiento moderado de las importaciones”, lo cual permitiría que la deuda creciera “sólo” de 353 mil millones de dólares en 1984 a 429 mil millones de 1986–90; y un segundo

4/ *External Debt and Economic Development in Latin America, Background and Prospects*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, enero de 1984.

“escenario”, que consideraría un crecimiento anual del producto interno de 5.4 por ciento, combinado con el mismo 11 por ciento de aumento anual de las exportaciones, elevaría la deuda a 617 millones de dólares hacia 1990⁵.

Por muy “realista” que todo ello pudiera parecer, no resulta fácil justificar propuestas que involucren la continuidad del crecimiento de la deuda, después de la experiencia traumática que están motivando los niveles actuales de endeudamiento. Más aún si se tiene en cuenta que la disminución de lo adeudado tendría que representar hoy día no sólo una aspiración de los acreedores, sino también de los deudores: después de todo, los intereses que está pagando América Latina representan una proporción significativa de su producto interno, es decir, un esfuerzo propio de generación de ingresos que termina transferido a otras naciones constituidas ahora en rentistas que cobran su renta de los más pobres.

En suma, se trata de dos condiciones —que los servicios de la deuda no excedan una proporción determinada de las exportaciones y que las fórmulas de negociación lleven efectivamente a disminuir los niveles de endeudamiento— que parecen definir un punto de partida fundamental, que de algún modo ha venido mereciendo creciente reconocimiento. A su vez, esas dos condiciones terminan por fijar unos parámetros básicos de lo que cabría considerar como “la aritmética” de la deuda externa y llevan inexorablemente a unas conclusiones respecto de las tasas de interés y los plazos de amortización que serían compatibles con esas definiciones básicas.

5/ *El informe en referencia contiene amplio detalle de los cálculos en que se basa, para la región y por países. Entre otras apreciaciones que no podrían dejar de llamar la atención están algunos pronósticos para 1984, según los cuales habría un notorio contraste entre las perspectivas de México y de Chile: según estas apreciaciones del BID, en México el crecimiento del producto sería de sólo 0.70/o, el consumo del 1.10/o y el de la inversión de 7.40/o, mientras para Chile, sorprendentemente si se tienen en cuenta las condiciones presentes de la economía chilena, esas tasas serían de 2.6, 2.8 y 23.8 por ciento respectivamente.*

Desde luego, el más elemental ejercicio aritmético muestra lo que serían los niveles máximos de la tasa de interés en relación con la proporción de los ingresos de exportación que se dediquen al servicio de la deuda. Así por ejemplo, si se toman en conjunto los tres mayores deudores latinoamericanos —Argentina, Brasil y México—, el punto de partida sería una deuda acumulada al 31 de diciembre de 1983 de 210 mil millones de dólares (según las informaciones más recientes de la CEPAL), y sus exportaciones de bienes en el año 1983 (según la misma fuente y medidas en valores FOB) sumaron 51.1000 millones de dólares. Si se hubiera dedicado entonces al 25 por ciento de esos ingresos de exportación a servir la deuda, el monto absoluto de los servicios hubiera sido de 12.700 millones de dólares, equivalentes a 6.08 por ciento del monto de la deuda acumulada; lo cual quiere decir que ninguna tasa de interés por encima del 6 por ciento permitiría una reducción gradual de la deuda, cualquiera fuera el plazo de amortización que se acordara (así fuera de 99 años).

Por lo tanto, hay una primera constatación aritmética que hacer: considerados conjuntamente esos tres países, dados los montos actuales de la deuda acumulada y su relación con los niveles de exportación, y la decisión política de destinar un cuarto de los ingresos de exportación a servir la deuda, el máximo absoluto de la tasa de interés que podría establecerse en una renegociación sería de 6 por ciento anual. Cualquier tasa más alta implicaría un crecimiento de la deuda global y no una disminución siquiera paulatina de lo adeudado.

A partir de esa primera conclusión aritmética, cabría determinar los plazos de amortización que serían compatibles con las mismas condiciones básicas señaladas. Desde luego, estos plazos quedarían influídos también por el ritmo de crecimiento que se alcanzara en el valor de las exportaciones, a cuyos niveles futuros se seguiría aplicando el 25 por ciento como límite superior del servicio de la deuda.

A los fines de un segundo ejercicio aritmético, supóngase a partir de las situaciones del presente un crecimiento constante y sostenido del valor FOB de las exportaciones de bienes según un ritmo de 4 por ciento acumulativo anual, para marcar una hipótesis de contraste con el optimismo de la que definen los cálculos del BID.

Bajo tales términos, lo que sería el desarrollo del servicio anual de la deuda queda recogido en el cuadro 1. La conclusión que se lee es que, a partir de los datos actuales, dedicando cada año al servicio de la deuda un 25 por ciento de unos valores crecientes de exportación y sobre la base de una tasa de interés del 6 por ciento, la extinción de la deuda conjunta de Argentina, Brasil y México requeriría un plazo de amortización de 21 años; y que para entonces se habría pagado un interés un monto casi igual al total de lo que hoy día se debe, es decir, el monto adeudado se habría pagado casi dos veces.

Otras alternativas menos lesivas involucrarían tasas de interés menores, como la que queda ilustrada en el cuadro 2 para una tasa de interés de 3 por ciento anual.

Se observará en estos ejercicios aritméticos que, aceptado el criterio de comprometer una proporción fija de los ingresos corrientes de exportación para el servicio de la deuda, los plazos de amortización no son negociables por sí mismos, independientemente: quedan automáticamente determinados por la tasa de interés, toda vez que se parte de la base de que los intereses se pagarán anualmente, de modo que la amortización vendría a ser el saldo entre el compromiso global de servicios y los intereses pactados.

Es claro que las decisiones finales no serán fruto de ningún ejercicio numérico. Pero la imaginación negociadora tampoco puede desconocer unos condicionamientos objetivos insoslayables. De otro modo, se seguirán dando unas situaciones tan parodójicas como las del presente, en las que unos deudores no pueden hacer

otra cosa que defender sus perspectivas de sobrevivencia, mientras unos acreedores reclaman sus cobros y al mismo tiempo se quejan de que, precisamente porque están cobrando, sus balanzas comerciales exhiben grandes déficits.

Tal vez no deja de ser así en tanto cualquier propósito de utilizar la deuda como instrumento político impida la consideración de soluciones más trascendentes. Como podría ser, por ejemplo, la de que se destine algo menos del uno por ciento del producto de los países desarrollados, ya no a la "cooperación para el desarrollo" como se lo acordó en algún momento, sino a la constitución de un fondo para pagar a las entidades acreedoras, liberando a los países deudores de unos compromisos incumplibles en los términos en que les han sido impuestos y restableciendo para ellos su capacidad para importar desde los mismos países industrializados, de lo cual serían estos últimos los más beneficiados.

Cuadro No. 1

ILUSTRACION NUMERICA DE UN ESQUEMA HIPOTETICO DE SERVICIO DE LA DEUDA
CONJUNTA DE ARGENTINA, BRASIL Y MEXICO, CON UNA TASA DE INTERES DE 60/0

AÑO	(A) DEUDA	(B) EXPORTACIONES	(C) SERVICIOS	(D) INTERES	(E) AMORTIZACION
0	210.000	51.100			170
1	210.000	51.100	12.770	12.600	690
2	209.830	53.140	13.280	12.590	1.270
3	209.140	55.270	13.820	12.550	1.900
4	207.875	57.480	14.370	12.470	
...
19	70.200	103.520	25.880	4.210	21.670
20	48.530	107.660	26.920	2.910	24.010
21	24.520	111.960	(27.990)	1.470	24.520

(A) Deuda acumulada, en millones de dólares. Para el año base, informaciones de CEPAL; para los años siguientes, las cifras corresponden a la deducción de los valores de cada año de las amortizaciones correspondientes.

(b) Exportaciones de bienes, valores FOB, en millones de dólares. Para el año base, informaciones de la CEPAL; para los años siguientes, bajo el supuesto crecimiento según una tasa anual de 4 por ciento.

(C) Cifras correspondientes a 25 por ciento del valor de las exportaciones.

(D) Cifras correspondientes a 6 por ciento del valor de la deuda del año correspondiente.

(E) Servicio total, columna (C), menos los intereses, columna (D).

NOTA: Por razones de espacio, se omiten los años intermedios.

Cuadro No. 2

**ILUSTRACION NUMERICA DE UN ESQUEMA HIPOTETICO DE SERVICIO DE LA DEUDA
CONJUNTA DE ARGENTINA, BRASIL Y MEXICO, CON UNA TASA DE INTERES DE 30/0**

AÑO	(A) DEUDA	(B) EXPORTACIONES	(C) SERVICIO	(D) INTERES	(E) AMORTIZACION
0	210.000	51.100			
1	210.000	51.100	12.770	6.300	6.470
2	203.530	53.140	13.280	6.110	7.170
3	196.360	55.270	13.820	5.890	7.930
.....
15	37.760	88.490	22.120	1.130	20.990
16	16.770	92.030	(23.010)	500	16.770
				63.060	210.000

NOTA: Las mismas del cuadro 1, excepto la columna (D), que corresponden a 3 por ciento del valor de la deuda del año correspondiente

LA DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR ORIGEN Y PERSECUITAS

Investigador Responsable: Ricardo Toboq, Investigador a
Plena Carga del Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Central.

Colaborador Científico: George Eugenio Acosta, Maestría
y Ph.D. en Economía, en Washington, D.C. y John López
Moraes.

AVANCES DE INVESTIGACION DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

LA DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR: ORIGEN Y PERSPECTIVAS

✓ Investigador Responsable: Bayardo Tobar R. Investigador a Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Central.

Colaborador Científico: Rodrigo Espinoza Bermeo. Master y PHD en Economía, en Washington University. Saint Louis Missouri.

La deuda externa constituye un problema internacional y nacional de primer orden. Según cifras oficiales el saldo de la deuda externa del Ecuador (pública y privada) es de US\$ 7.614 millones, lo que representa, aproximadamente, el 73o/o del Producto Interno Bruto (PIB).

Desde fines de 1982, el Ecuador no está amortizando el capital y el pago de sólo los intereses absorbe más de la tercera parte del valor de las exportaciones anuales del país. En 1984 se pagó 876 millones de dólares por concepto de intereses; para el mismo fin el Banco Central estima que, en 1985, se necesitan 800 millones de dólares, cifra superior al valor de las exportaciones totales de banana, café, pescado, camarón, elaborados de cacao, productos del mar que en 1984 fue de 781 millones de dólares; y casi tres veces más grande que el total de la inversión extranjera en el Ecuador durante el período 1979-1984 que, de acuerdo con datos del Banco Central, sumó 270 millones.

Entre 1982-1983 se inicia el proceso de renegociación de la deuda, el mismo que tiene dos características esenciales:

1. Supone la aceptación previa por parte del país de los Programas de Ajustes o de Estabilización elaborados por el FMI, de cuya aplicación han derivado los siguientes efectos: devaluación del sucre, disminución del gasto público en programas sociales, eliminación de subsidios, elevación de precios de los servicios públicos y de los artículos de consumo masivo, transferencia de la deuda privada al gobierno, alzas de las tasas de interés internas, inflación, disminución de los salarios reales, agravamiento de las tendencias recesivas de la economía y de las condiciones de vida y de empleo de los sectores mayoritarios de la población, la pérdida paulatina y creciente de la soberanía en las decisiones de política económica interna.

2. Las fórmulas de renegociación aprobadas y aplicadas no abren la posibilidad de que la deuda externa comience a pagarse y por tanto a disminuir; al contrario, suponen en el fondo una postergación del problema mediante una reestructuración de los pagos con tasas flotantes de interés que conduce inevitablemente al incremento de la deuda.

Merece también destacarse el hecho de que la aplicación de los Programas de Ajuste o de Estabilización y las medidas de política económica de tipo monetario, comercial y cambiario, en ellos involucrados, resultan, aún en el corto plazo, ineficaces para contrarrestar y menos eliminar los factores estructurales que generan la tendencia permanente al desequilibrio del sector externo de la economía, esto es: el intercambio desigual y la elevación de la tasa de interés internacional.

El gobierno en el año que decurre ha suscrito tres Convenios de Prestación de Servicios para exploración y explotación de petróleo, los mismos que suponen una inversión total para la fase de exploración (4 años) de 90 millones de dólares y para la fase subsiguiente de producción 1.000 millones de dólares; estas cifras sumadas servirán, de llegar a efectivarse en un futuro inmediato, para pagar los intereses de apenas un año de las deudas negociadas y ello considerando que la tasa de interés internacional se mantenga

estable, lo cual es improbable dada su íntima relación con el abultado déficit fiscal del gobierno de Estados Unidos.

Todo lo hasta aquí expresado sugeriría que el peso de la deuda externa se torna cada vez más insoportable para la economía, limitando seriamente tanto las posibilidades de una recuperación duradera de la economía como el cumplimiento de las metas sociales del desarrollo; de ahí la importancia y la urgencia y la urgencia de profundizar en su investigación y en las propuestas alternativas reales y viables de solución.

Objetivos.

El objetivo central de la investigación es el de lograr una visión de conjunto sobre el problema de la deuda externa del Ecuador que sirva a su vez de base para la definición de políticas económicas que permitan iniciar un proceso de recuperación y estabilización de la economía y el cumplimiento de los objetivos sociales del desarrollo.

Para alcanzar este objetivo general es necesario cumplir con objetivos parciales como los siguientes:

— Investigar y verificar las causas del endeudamiento externo del Ecuador mediante el análisis dialéctico que permita conocer la relación e incidencia de los diversos factores coyunturales y estructurales, internos y externos, que marcan su evolución y a los que se alude, con frecuencia, de manera parcial y unilateral impidiendo la comprensión cabal del problema. Entre otros factores citamos los siguientes: estrategia de desarrollo fundada en la industrialización; transnacionalización de la economía; ausencia de políticas de promoción de la agricultura y de las exportaciones; excesivo gasto militar; mantención en el tiempo de tasas constantes de interés nominal y de tipos constantes de cambio; crecimiento del gasto público; restricción del crédito o iliquidez de la economía; deterioro de los términos de intercambio; trabas o controles a la inversión extranjera; fuga de capitales; insuficiencia de ahorro interno.

- Conocer y analizar el destino de la deuda externa por actividad y ramas económicas; por grupos económicos; estimación de la fuga de capitales; papel desempeñado en el endeudamiento por: la banca transnacional; los intermediarios financieros nacionales; las empresas extranjeras que operan en el país y el Estado.
- Analizar y evaluar el impacto de la deuda externa en la evolución de la economía ecuatoriana, tomando como referencia la evolución de los principales agregados macroeconómicos.
- Análisis y evaluación de los acuerdos de renegociación con el Comité de Gestión y el Club de París; su impacto en la economía y en el crecimiento de la deuda externa.
- Realizar una proyección de la deuda externa en relación a las perspectivas de evolución de la economía, el sector externo y las posibles alternativas en cuanto a tasa internacional de interés, plazo, período de gracia, etc.
- En base a lo anterior: definir alternativas de pago del capital y los intereses de la deuda externa y las condiciones internas y externas indispensables. Esto es, ritmo de crecimiento de la economía; manejo de los instrumentos de política económica interna (comercial, cambiaria, fiscal, etc.); estrategia de renegociación (bilateral manteniendo principios comunes por parte de los deudores o, formación de un “club de deudores”); reformas indispensables en el sistema de relaciones económicas internacionales, comercio y sistema financiero, a las que el país debe propender.
- Actualizar la información sobre el problema de la deuda externa en sus distintas dimensiones y seguir su evolución año tras año.

Marco Teórico

1. En su origen el problema del endeudamiento externo de los países latinoamericanos —y por tanto del Ecuador— está vinculado a dos procesos relacionados dialécticamente: la crisis general del

sistema capitalista, entendida en su dimensión económica, como una crisis de acumulación y reproducción del capital; y, los problemas derivados de la articulación dependiente y subordinada de nuestros países en el sistema de relaciones económicas internacionales.

En esta perspectiva los principales factores que crean las condiciones objetivas dentro de las cuales se explica el origen y el creciente endeudamiento externo de los países latinoamericanos son los siguientes:

- La repetición en períodos más cortos, de fases recesivas prolongadas y profundas de la economía de los países capitalistas centrales que, junto al reciclaje de petrodólares, da lugar a una extraordinaria concentración de capitales —que requieren valorizarse— en el sistema financiero internacional.
- El agotamiento en los países latinoamericanos del patrón de acumulación basado en la “industrialización por sustitución de importaciones” correspondiente a la División Internacional del Trabajo implantada en la segunda postguerra, cuya continuidad requiere de un máximo endeudamiento externo.
- El intercambio desigual, cuya expresión más visible es el deterioro permanente de los términos de intercambio comercial de los países de la región. Esta situación tiende a agudizarse en períodos de crisis y con ello se incrementa la transferencia de riqueza hacia los países capitalistas centrales.
- El proteccionismo y el dumping comercial practicado por los países capitalistas centrales.
- La elevación de la tasa de interés internacional manejada al arbitrio del Gobierno de Estados Unidos en el marco de una política antirecesiva, a la que corresponden el incremento de no menos del 40 por ciento de la deuda externa de nuestros países, en los últimos cinco años.

2. El cierre de flujos de capital financiero hacia 1982, ligado a la imposibilidad de atender el pago de la creciente deuda externa de países como México, Argentina, etc., da lugar a los llamados procesos de “renegociación” previa la aceptación y aplicación de programas de ajuste o de estabilización por parte de los gobiernos de los países deudores.

Tales programas, y las políticas económicas correspondientes, no constituyen otra cosa que la expresión de los requerimientos del capital internacional para redefinir los patrones de acumulación en los países capitalistas dependientes de América Latina, mediante el tránsito de la “industrialización sustitutiva de importaciones” —basada en el mercado interno— a la “industrialización y producción para la exportación”.

3. De este modo, el endeudamiento externo, de manifestación de la crisis, se convierte en un mecanismo excepcional a través del cual se pretende alcanzar su superación mediante los siguientes procesos:

— Aceleramiento del proceso de internacionalización o transnacionalización del capital y la producción; lo que supone un mayor control y apropiación de los recursos naturales, la producción y el mercado de los países deudores.

— Redefinición de los patrones de acumulación en los países capitalistas dependientes; con el objetivo final de adecuarlos a las necesidades de la nueva división internacional del trabajo, funcionalizada al interés particular de los países capitalistas centrales.

4. Las posibilidades de recuperación de la economía y, desde luego el cumplimiento de las metas económicas y sociales del desarrollo, dependen de la solución del problema de la deuda externa. ¿Qué posibilidades y alternativas existen para ello?

El Ecuador ha suscrito hasta el momento tres acuerdos de renegociación de los vencimientos de la deuda desde 1983 hasta 1989. Ta-

les acuerdos, al mismo tiempo que ponen de manifiesto la imposibilidad del país de atender las obligaciones contraídas no contienen propuestas para resolver el problema y se limitan a postergar los pagos, ampliando plazos y manteniendo tasas flotantes de interés, lo que hace suponer que por esta vía la deuda continuará creciendo, hasta el punto que se estima que el pago de intereses en los próximos años representará un monto superior al capital prestado.

Para pagar la deuda externa de una vez, el país tendrá que destinar el 72 por ciento del Producto Interno Bruto de un año o entregar el valor de las exportaciones durante tres años consecutivos. Sólo para el pago de intereses se requieren más del 30 por ciento del valor de las exportaciones por año.

Las renegociaciones, por otro lado, suponen la aplicación de programas de estabilización y la adopción de medidas de política económica tendientes a cambiar la estructura productiva del país para atender prioritariamente el pago de la deuda externa con efectos extremadamente perjudiciales para los sectores mayoritarios de la población.

Las dificultades presentes para el pago de la deuda, por el monto, los intereses, las condiciones de renegociación, etc., harían difícil cumplir con el pago de la deuda no sólo desde el punto de vista económico, sino desde el punto de vista del sacrificio social y sus consecuencias. El Gobierno y los sectores empresariales, sin embargo, plantean la necesidad y la posibilidad del pago oportuno de la deuda, pero sin señalar cómo financiar el pago ni plazos posibles. Hasta ahora, las negociaciones consideran un plazo medio para empezar a pagar el capital (1989); en el intertanto sólo se pagarán los intereses y se propondrán nuevos préstamos que acrecentarán el endeudamiento global y el peso de su servicio.

“EL TRANSPORTE URBANO EN QUITO: ANALISIS DE SU PROBLEMATICA Y ALTERNATIVAS DE MEJORAMIENTO”

Investigador Responsable: Genoveva Méndez de Herrera. Economista Planificadora. Investigadora a Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Económicas.

Colaboradores Científicos: Gabriel Castro Chávez. Economista. Investigador a Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Económicas.

Marcelo Ramos. Doctor en Economía de Transportes.

El Estado ecuatoriano no ha logrado definir una política global de transporte, debido a la insuficiencia de la planificación y coordinación del sector y la atomización institucional propia de esta actividad. Sin embargo, tal política es imprescindible debido a que el transporte debe jugar un papel fundamental en la ordenación del territorio y en el establecimiento de una política regional y sectorial, ya que los procesos de ordenación del territorio y del transporte tienen una íntima relación y, no pueden ser divergentes.

Se hace cada vez más necesario e imperioso la realización de estudios básicos en las zonas urbanas, destinados a establecer las necesidades actuales y futuras de transporte y proponer las medidas para solucionar los problemas del tráfico. Aspectos tales como considerar al transporte dentro del proceso de planificación urbana como algo integral; realizar estudios del oferente vía necesidades potenciales de la población; del parque automotor disponible; de posibles variantes en la modalidad del transporte; de reordenamiento de las redes, del establecimiento de un estudio de costos que permita racionalizar la política tarifaria, etc.; descuentan per se la im-

portancia que revierte el fenómeno de la transportación urbana en la ciudad de Quito.

La estructura de propiedad del parque automotor y la intervención de los poderes públicos definen el comportamiento de la oferta del transporte colectivo. Parece que de la relación dinámica y cambiante entre estos dos aspectos se obtiene en cada momento una resultante en el sistema. Es cierto que estas dos cuestiones pueden tener —cada una de ellas— una vigencia bastante más estable que la adjudicada aquí al sistema en su conjunto; sin embargo, el cambiante signo del transporte resultaría de la variedad de formas de articulación e interacción de estos aspectos, los que ligados al contexto global (es decir, a nivel urbano, a nivel de la economía nacional, a nivel de tendencias generales y de momentos concretos), da como resultado distintas combinaciones para diferentes períodos, y con ello, las diversas expresiones que se le adjudican al transporte urbano cada cierto tiempo.

Los poderes públicos tienen capacidad de incidir en la suerte del transporte primeramente a través de la promulgación de leyes explícitas o reglamentos referentes al transporte, y en segundo lugar actuando sobre las variables que afectan al transporte urbano de manera directa o indirecta; fijación de tarifas, subsidios, precios del combustible, leyes del comercio exterior, política de industrialización, viabilidad e infraestructura, etc.

La estructura de propiedad del sistema de transporte urbano está gobernada por la convivencia del sector público y privado, por el grado de concentración de la propiedad, por el nivel de competencia, por procesos de modernización de la oferta, por la incidencia del poder público, por el comportamiento político del gremio de choferes, por las presiones de protesta de parte de los usuarios, etc.

Todos estos elementos son instrumentos que permitirán (una vez realizada la investigación) arribar a conclusiones reales y objetivas de cómo se manifiesta la transportación urbana en Quito y plantear con bases ciertas posibles soluciones de largo alcance al problema.

Los resultados que se obtengan, de hecho, contribuirán a profundizar en los conocimientos existentes para tratar de resolver de mejor manera uno de los problemas urbanos que afecta a la mayoría de los habitantes de la ciudad, visto desde luego por el lado de la oferta de servicios, sujeta a una serie de determinaciones (vías, tiempo, tarifas, topografía, etc.) que incide en la demanda.

El carácter social del problema y las derivaciones hacia la configuración de alteración en los patrones de vida y el desarrollo mismo de la ciudad, hace que el proyecto que presentamos sea viable, cuanto más que para su ejecución se cuenta desde ya con el apoyo de instituciones públicas y privadas que de una u otra forma tienen que ver con la transportación urbana.

Objetivos de carácter general

El estudio se dirigirá a establecer un diagnóstico de la situación de la oferta del transporte colectivo en la ciudad de Quito, para de ahí establecer las necesidades actuales y futuras (fines de siglo) que asegure una mejor racionalidad operativa, mediante el análisis de la estructura de propiedad del parque vehicular y la participación e intervención del poder central y/o local en sus distintas relaciones e interrelaciones, para así poder proponer un adecuado sistema de transportación colectiva.

Objetivos específicos

— El estudio se adentrará en la situación económica y financiera del sector, con el fin de determinar rentabilidades reales que posibiliten la reproducción del sector, en base, a políticas de racionalización de la transportación en su conjunto; sólo de esta forma se determinará si el sector se encuentra en crisis y cuáles serían las probables políticas de renovación del parque automotor que por lo menos garantice las exigencias de un servicio civilizado.

— Se estudiará la relación existente entre la infraestructura vial y el servicio de transporte urbano.

- Se tratará de determinar si es factible reformar la ley de Cooperativas con el fin de funcionalizar de mejor manera la conformación de empresas.
- Se detectará cuál es el flujo real de tráfico que soporta el casco colonial; las posibles alternativas de solución a la congestión del centro histórico; alternativas de descongestión en relación a la longitudinalidad topográfica de la ciudad, y todos los problemas que se derivan de dicha conformación.
- Se verá la existencia de marcas y repuestos de distintos tipos del parque automotor. En este sentido se buscará sentar las bases de políticas de estandarización vehicular para el transporte urbano, buscando las mejores alternativas de solución.
- Como un componente básico de la oferta del transporte urbano encontramos el sistema tarifario. Así pues, preocupación fundamental del trabajo será realizar la investigación correspondiente que apunte a determinar costos reales de operación y adecuadas rentabilidades.
- Se relacionará la problemática de la transportación masiva con la planificación urbana.
- Existen en el caso de estudio, algunas modalidades de oferta que se interrelacionan como son: la organización empresarial, la calidad del servicio y los usuarios.

Marco Teórico

El problema del transporte colectivo en la ciudad de Quito, se puede tomar como referencia a partir de 1936, en que la ciudad presenta aumentos considerables de población, debido en buena parte al asentamiento de industrias textiles especialmente en el sector sur; en consecuencia se crean mayores necesidades de transporte y movilización, lo que motiva que aparezca la primera cooperativa de transporte colectivo denominada "Omnibuses urbanos", que tuvo la iniciativa en el sector privado.

Posteriormente esta cooperativa se transforma en la primera Compañía de buses denominada "Compañía Nacional de Transporte y Comercio S.A.". Esta Compañía fue constituida legalmente el 26 de octubre de 1940 con 126 socios, 50 unidades y un capital social de 100 mil sucres. Así, poco a poco las cooperativas de buses fueron reemplazando a los tranvías cuyas rieles fueron levantadas en 1956.

Posteriormente se forma la "Cooperativa de Buses La Libertad" en 1947, como una fracción de la anterior, igual procedencia tuvo la "Cooperativa Eugenio Espejo" (1966).

Como consecuencia de discrepancia en los pasajes surge, en 1940 la "Cooperativa Mixta de Colectivos de Quito", hasta ahora la más grande de la ciudad, la misma que se reinscribe el 14 de enero de 1972 con 218 socios y con un capital social de 1'180.000 sucres.

Para 1947, se crea la empresa de Transporte Urbano Municipal constituída mediante emisión de bonos, para operar como empresa comercial. Los buses eran modernos, con carrocerías metálicas, apropiados para esta actividad. Sin embargo, dicha empresa desapareció debido a factores de competencia con la empresa privada, perdiéndose así una oportunidad de experimentar con mayor solidez. Actualmente el Municipio cuenta con lujosas unidades de dos pisos que realizan un corto servicio en la zona norte de la ciudad. Es indiscutible que los resultados obtenidos tanto económicos como de beneficio social han sido más que los esperados.

En todo caso la participación de la empresa privada en la transportation colectiva es casi total, pero se desenvuelve en forma caótica, falta de racionalidad operativa, en general se trata de un servicio de mala calidad.

Con el transcurso de los años el servicio de transporte fue acrecentándose con el surgimiento de nuevas cooperativas, de compañías de transporte. Actualmente la multiplicidad de empresas existentes, ha determinado que el sistema funcione en forma caótica y de-

sorganizada. La infiltración de personas que aportan grandes capitales para formar monopolios por el que buscan sólo maximizar sus beneficios a costa de explotar al usuario y al chofer asalariado, sin preocuparse de la calidad del servicio que deben prestar.

Esta multiplicidad de empresas de transporte, ha originado un verdadero problema en la circulación vehicular, sobre todo en la parte central de la ciudad; tanto es así, que se debe buscar mayor seguridad, reducción de accidentes y congestionamiento y demostrar que con una buena organización y planificación se puede beneficiar al usuario y al transportista, tanto en el aspecto económico como social.

Lo que originaría para el usuario lo siguiente:

- Con un buen servicio, surge la posibilidad de que muchas personas dejarían de utilizar alternativamente sus propios vehículos, generando un ahorro para la colectividad.
- Valor del tiempo ahorrado en el desplazamiento puerta a puerta.
- Valor de las mejoras en la calidad del servicio.

En cambio para el transportista:

- Los transportistas se beneficiarán de rentabilidades racionalizadas por el bien de uso colectivo que respondería a un sistema de tarifa justificable al servicio prestado, porque las tarifas actualmente, no están acordes con las fluctuaciones de la estructura de costos a que está sujeto el sector.
- Se produce un alto grado de congestionamiento pues, prácticamente por la configuración de la ciudad de Quito, todas las líneas cruzan por el llamado "Centro Histórico", debido a la superposición y multiplicación de rutas en esta área la velocidad de desplazamiento cae verticalmente, y el tiempo de ruta se incrementa

exageradamente; por lo que se debería reactualizar el estudio de costos operativos en relación a la frecuencia y tiempo de desplazamiento.

— No hay en las condiciones actuales posibilidades para encarar un verdadero programa de racionalización del transporte urbano que tenga como objetivo la planificación de rutas y frecuencias de acuerdo a las necesidades de los usuarios, y esto en gran parte debido al poder de presión que ejercen los transportistas sobre los organismos rectores de la transportación urbana, e incluso sobre altas esferas gubernamentales, en varias ocasiones su poder de manipulación política ha hecho que los mismos gobiernos cedan a sus pretensiones.

El funcionamiento del sistema de transporte, no sólo en Quito, sino en las principales ciudades del país, se caracteriza por un alto grado de desorden y anarquía como respuesta a la vigente forma de gestión y operación de la oferta.

El rasgo predominante de la oferta es la existencia de una actividad eminentemente privada y atomizada que se ha traducido en una política real de asignación de recursos en función de la competencia y de la capacidad de sobrevida de empresas y propietarios en este contexto. En la medida en que la iniciativa descansa fundamentalmente en manos privadas y que la capacidad de cada agente individual para perfilar un determinado comportamiento es escasa, el carácter de la oferta resulta en última instancia de la suma del conjunto de los microcomportamientos individuales que generan un cuadro de marcada irracionalidad colectiva, donde las ineficiencias particulares se suman y las ventajas individuales se anulan, entre sí. En medio de esta condición objetiva, la capacidad de las instancias públicas, ya sea a nivel de control, de operación de medios de transporte, de planificación e incluso de regulación, se han mostrado hasta ahora incapaces de modificar los aspectos centrales de transporte urbano y de inducir resultados más acordes con la necesidad de la población, de las empresas oferentes del servicio y de la ciudad misma.

Hipótesis

— Las últimas devaluaciones monetarias, situaciones de iliquidez, elevación de las tasas de interés, en sí el elevado costo del dinero, conjuntamente con una alta dependencia al mercado exterior de parte del sector transportes, ha constituido un serio obstáculo para la renovación del parque automotor y más bien los capitales adquiridos han fluido hacia sectores especulativos de la economía. Incluso en varias oportunidades los transportistas urbanos han sugerido que sea el Municipio o el Gobierno quien se haga cargo de una actividad que se demuestra no muy rentable.

— Se nota una insuficiencia de la oferta de transporte público en relación con una demanda cada vez más creciente que se asienta sobre todo en zonas marginales de difícil acceso; pero el problema no radica sólo en la falta de unidades sino más bien en la racionalización y planificación de la transportación urbana.

— El transporte colectivo en la ciudad de Quito presenta serios problemas en cuanto se refiere a la calidad, comodidad y seguridad del servicio que presta, situación generada en la anarquía organizacional tanto a nivel de propietarios cuanto a la gestión de los organismos públicos.

— Existe una diversidad de marcas (17 por lo menos) en los buses de servicio urbano, que sumado a la obsolescencia que presentan (10 a 15 años), a la diversidad de repuestos que requieren, con alta incidencia en el consumo de combustibles; el incremento correspondiente de los costos de operación ha conducido a que se quiera maximizar las ganancias a costa de altos rendimientos de operación con las consiguientes secuelas a nivel de usuarios por un lado, y de la vida útil del vehículo, por otra.

— El servicio de transporte urbano no marcha paralelo con la utilización de la infraestructura, el Municipio es responsable de la construcción vial, pero la policía realiza la señalización y asignación de flujos, de tal manera que el tráfico de la misma, no está en concordancia con la capacidad soportante de la carpeta asfáltica. Esta es la causa principal que compromete la vida de la misma.

— Se debe reformar la Ley de Cooperativas que apunten a la formación de empresas con caja común y contabilidad de costos. Actualmente existe un sinnúmero de cooperativas, pues algunas “empresas” se agrupan en cooperativas para aprovechar el beneficio de institucionalizarse, luego, se separan para operar individualmente haciendo del cooperativismo sólo un membrete para trabajar legalmente. No hay disciplina ni autoridad para el sector transporte.

— El flujo de tráfico de buses, colectivos y busetas que soporta el casco colonial, que prácticamente le vuelve intransitable, se enfrenta a un problema real: la longitudinalidad topográfica de la ciudad ha determinado que casi en su totalidad el trazado de las líneas de buses pasen por el centro, con la consiguiente pérdida de tiempo para propietarios y usuarios, mayor gasto de energía; elevado grado de contaminación ambiental, etc.; lo que obliga a limitar las frecuencias y redes.

— La estandarización del parque vehicular para la transportación urbana en Quito, se hace imprescindible a mediano plazo; la multiplicidad de marcas determina asimismo una gran variedad de repuestos que elevan los costos de operación y aún más inciden en las políticas de consumo energético, ya que según la marca del vehículo éste insumirá alta cantidad de gasolina o diesel con sus particulares diferencias.

— Formular definitivamente una política tarifaria para el transporte urbano para evitar los continuos paros y huelgas tanto del público como de los choferes, revisando la tarifa en un período predeterminado y congelándola para un período conveniente. Esta tarifa debe ser el resultado de los estudios económicos más actualizados y no en función de costos políticos presionados.

LA EFICIENCIA DEL EMPRESARIO ECUATORIANO
EN EL USO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL
ESTADO 1980-1984"

Investigador Responsable: Marco Tafur Santi. Economista, Universidad Central del Ecuador. Investigador a Tiempo Completo Instituto de Investigaciones Económicas. Curso de Post-grado, "Simposio de Proyecciones Econométricas Mundiales". Caracas; 1977.

Colaborador Científico: Jorge R. Medina Quintana. Ingeniero Comercial, Contador, Auditor.

El impacto de la crisis económico-social que soporta el país se manifiesta, en forma dramática, a través de los indicadores elaborados por la Superintendencia de Compañías y que se describen a continuación. La citada institución ha diseñado un conjunto de mecanismos tendientes a rehabilitar las empresas con problemas a fin de evitar las quiebras en cadena y su efecto inmediato en los niveles de empleo.

Entre los principales indicadores que señala dicha institución pública en su decidida defensa del sector privado, se tiene:

- En el momento actual, la deuda empresarial (de aproximadamente 8.000 empresas) llega a 300 mil millones de sucres.
- Las empresas deben seis veces más que su capital. "El capital de las compañías es de 45 mil millones de sucres, mientras la deuda llega a casi los 300 mil millones".
- El 68o/o de las deudas, es decir casi 150 mil millones de sucres

son compromisos a corto plazo que deben ser cancelados en menos de un año.

— El 35o/o del total de la deuda externa registrada por la Superintendencia corresponde a empresas que se dedican a la actividad manufacturera o industrial; es decir, un monto de 18.661 millones de sucres.

— Las compañías comerciales tienen una deuda externa de 17.382 millones de sucres; que en términos relativos significa el 33o/o del total adeudado.

— De cada 100 sucres que posee una compañía, 75 pertenecen a los acreedores. Es decir, las tres cuartas partes del activo de las empresas pertenecen a terceros.

— El 10o/o de las compañías que están bajo el control de la Superintendencia estuvieron a punto de liquidar porque habían perdido más del 50o/o del capital activo.

Además, la Superintendencia de Compañías, afirma que se debe adoptar de inmediato medidas para rehabilitarlas antes que sea demasiado tarde ya que una eventual quiebra conllevaría la caída del sistema bancario y financiero del país, más aún si alrededor de 100 compañías adeudan a los bancos privados del país algo más de 80 mil millones de sucres; deuda que supera en cinco veces el capital real de los bancos y que se “agrava aún más, cuando el plazo que las compañías tienen para pagar sus deudas se vence en este año (1985), sin que hasta el momento se haya estudiado la posibilidad de una prórroga”.

De ahí que el proyecto de investigación propuesto está destinado a profundizar el conocimiento empírico y teórico sobre las fuentes y usos de financiamiento de empresas seleccionadas de la provincia de Pichincha.

Se trata de investigar las limitaciones de la gestión empresarial que

de algún modo ha impedido, por ejemplo un desarrollo industrial autónomo, a pesar de los ingentes recursos provenientes del sector petrolero y del elevado endeudamiento externo, creándose más bien un tipo de empresa altamente vulnerable a los impactos de la crisis mundial. En tales condiciones el empresario nativo busca en el Estado la dictación de medidas de política económica que permitan "rehabilitar" sus empresas.

En efecto, mediante la expedición del Decreto 1384 del 14 de diciembre de 1982, se autoriza a las empresas la "*revalorización automática de sus activos*", cuyo objetivo principal, según la Superintendencia de Compañías, "es buscar reducir los efectos de la devaluación monetaria sobre las empresas", la implementación de políticas que liberen los precios del mercado; la llamada "SUCRETIZACIÓN"; que instituyó la creación de los "*créditos de estabilización*" mediante la regulación No. 101 del 20 de junio de 1983 de la Junta Monetaria; la modificación de las tasas de interés para los depósitos de ahorro y las operaciones crediticias. Además, se propusieron establecer los mecanismos de rehabilitación empresarial, siguientes: FONDO DE CAPITALIZACION (propuesto por CENDES); el CONCORDATO (por la Superintendencia de Compañías), y la CLINICA EMPRESARIAL (por la Corporación Financiera Nacional). Y, "ante las dificultades de carácter monetario y las necesidades de corregirlas, llevaron a la Junta Monetaria del Gobierno pasado a tomar la decisión de devaluar el signo monetario en dos oportunidades, en mayo de 1982 y en marzo de 1983, a 33 y a 42 sucres, y a seguir luego un proceso devaluatorio de 4 centavos de sucres por dólar, cada día laborable y, a partir del 20 de junio (1984) hasta fines de año, 5 centavos por día calendario, situación que elevará la tasa de cambio a 53 sucres por dólar". (Superintendencia de Compañías: "Las Sociedades de capital más importantes del Ecuador en 1981"; pág. 1).

Sobre la base de lo señalado en párrafos anteriores, el proyecto intenta diagnosticar la estructura financiera de las principales empresas de la provincia, tanto de las fuentes como de los usos de recursos económicos, y el impacto de la devaluación e inflación sobre

los balances empresariales. Es decir, el proyecto se centra en un análisis micro-económico, y pretende presentar estados comparativos de situación y resultados, de los cuales se desprenderán los cambios que han experimentado las más importantes cuentas. Mediante este análisis se podrá ver cómo ha evolucionado la empresa y cuáles son sus perspectivas. Se podrá además delinear políticas para afirmar los aciertos o enmendar los errores.

De lo anterior se desprende, por consiguiente, la necesidad de que el Instituto de Investigaciones Económicas emprenda en un trabajo encaminado a sistematizar el problema financiero de las empresas, a través de identificar y vincular los efectos y las causas de los mismos. Para ello se ha delimitado la zona geográfica de Pichincha, provincia que se la considera como un polo de desarrollo que concentra aproximadamente el 38o/o del total de compañías existentes en el país; y, cuyo rendimiento promedio alcanzó el 17.2o/o de rentabilidad (utilidad neta/capital pagado), mientras que Guayas registró una pérdida del - 0.1o/o, y Azuay, un rendimiento del 13.3o/o, al año 1982 (según la publicación Indicadores Societarios de la Superintendencia de Compañías).

Una investigación de esta naturaleza implica aprovechar investigaciones monográficas, descriptivas, trabajos fragmentarios, ensayos sueltos, informes de las instituciones ligadas a este campo e informaciones que podrían proporcionar las mismas empresas, etc. a fin de integrarlos en una descripción-interpretación de la problemática global de la economía nacional. Además, permitiría formular recomendaciones tendientes a solucionar diversos problemas del ámbito financiero empresarial.

Objetivos generales

Desarrollar la investigación sobre financiamiento e industria en la provincia de Pichincha, tiene como fin profundizar el conocimiento de este sector de la economía dado que el desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción es más acentuado que en el resto de sectores. Se intenta desarrollar los instrumentos

teóricos y metodológicos más aptos, y a la vez organizar la investigación empírica en forma exhaustiva, intentando aprovechar las mayores posibilidades que ofrecen estudios de dimensión regional, nacional e internacional.

La investigación a realizarse persigue como objetivos generales conocer la necesidad de financiamiento que ha experimentado la empresa ecuatoriana especialmente la industrial, en el período 1980-1984, en base al análisis particular de empresas localizadas en la provincia de Pichincha. Así también, el proyecto tiene por finalidad conocer las fuentes a las cuales han recurrido los empresarios para financiar las necesidades de fondos, tanto de capital de trabajo como de activos fijos, entre otros, lo que coadyuva al estudio de las variaciones experimentadas, en el período delimitado, de las fuentes y usos de fondos.

Los antecedentes económico-financieros y su correspondiente análisis llevan necesariamente a la evaluación de la gestión empresarial en el manejo de los recursos financieros desde el punto de vista de la rentabilidad y riesgo de la empresa, con el estudio de las políticas que son adoptadas en el área financiera.

Otro de los objetivos generales que tratará el proyecto propuesto, es el de estudiar la influencia que han ejercido las distintas variables macro-económicas (inversión, ahorro, tasas de interés, etc.) y el mercado de capitales en la obtención y uso de los recursos financieros.

Finalmente, la investigación persigue destacar los problemas fundamentales que enfrenta el sistema empresarial y plantear un cuerpo de recomendaciones tendientes a solucionarlos. En este apartado habrá de analizarse cuidadosamente la pertinencia de las propuestas de solución de la Superintendencia de Compañías, CENDES, Corporación Financiera y sector empresarial en general.

Objetivos específicos

Específicamente, se pretende establecer los siguientes objetivos:

- Determinar los componentes de las fuentes, tendencias y variaciones experimentadas, como el destino asignado a cada recurso.
- Determinar el efecto de variables económicas de producción, ventas, inflación así como de la política monetaria y fiscal en el manejo de fuentes y usos de los recursos financieros de las empresas escogitadas a través de una muestra.
- Particularizando más el estudio, se intenta medir el impacto de la inflación en los estados financieros de las empresas y el comportamiento que ha tenido el propietario del capital en las decisiones financieras. Es decir, eliminando las distorsiones por inflación y devaluación, se establecerá la “real” situación financiera de las empresas.
- Se intenta condensar las decisiones de financiamiento, criterios, variables consideradas y opciones que tienen los ejecutivos de empresas.
- El proyecto busca medir la oferta de recursos que existe en el mercado de capitales; las ventajas, limitaciones y posibilidades de utilización existentes.
- Se estudiará la evolución patrimonial de cada una de las empresas; con lo que se podrá estimar el poder económico de cada una de ellas. Paralelamente se analizará detalladamente los componentes del patrimonio.
- Se trata de desmistificar la “eficiencia” del empresario privado a través de una evaluación de las principales variables e indicadores de las empresas estudiadas.

Marco Teórico

La crisis económica a nivel internacional que afecta y golpea muy fuertemente a las economías en desarrollo como la ecuatoriana, y cuyas evidencias más claras son la caída del PIB en compara-

ción con la década de los setenta; altas tasas inflacionarias; endeudamiento externo que debe renegociarse periódicamente por los niveles que alcanza y la imposibilidad real de pagar sin afectar seriamente el ya mínimo nivel de vida de la gran mayoría de la población ecuatoriana; dificultades en la exportación no petrolera debido a las medidas proteccionistas de los países desarrollados; etc. Los problemas que acarrea la crisis han afectado seriamente a la empresa ecuatoriana, particularmente del sector industrial, el cual, según datos de la Superintendencia de Compañías, está fuertemente endeudado con el sistema financiero ecuatoriano y externo y con serias dificultades para pagar. La cartera vencida de la mayoría de bancos supera en mucho el 100% del total de cartera que debería tolerar la Superintendencia de Bancos, pero la difícil situación por la que atraviesa la empresa manufacturera, impiden mejorar su recuperación y de allí surge la propuesta de la Superintendencia de Compañías, CENDES, Corporación Financiera Nacional, de crear los mecanismos que permitan rehabilitar las empresas de manera que no se ahonde la crisis.

Existiendo signos que son evidentes de la crisis por la cual atraviesan las empresas, surge la necesidad de investigarlas desde el punto de vista económico, más concretamente en su gestión financiera, para evaluar el grado de responsabilidad que cabe a la gestión de la empresa propiamente tal o al efecto que han tenido variables macroeconómicas como la crisis económica internacional, el proceso inflacionario, niveles de producción, ventas, etc. Sin duda, deben haber causales propias e internas de la empresa pero que se interrelacionarían con el contexto externo, resultando de interés medir el comportamiento de acuerdo a análisis de correlación.

Las propuestas de investigación o hipótesis generales de trabajo están dadas en el siguiente orden:

1. La gestión financiera de la empresa fue inadecuada en el contexto nacional, evidenciándose una financiación excesiva mediante capital ajeno o recursos ajenos. Ello avalado por las propias políticas gubernamentales en torno a líneas de crédito que exigían un

aporte del capital del 20o/o contra un 80o/o del recurso ajeno.

2. El mercado de capitales ecuatorianos y particularmente el mercado financiero no ofrece opciones reales de financiamiento de mediano y largo plazo que, en términos de volumen, contribuyan al desarrollo y sostenimiento de la empresa ecuatoriana. La empresa dispone de recursos a corto plazo, provenientes del sistema financiero, para financiar inversiones que son de lenta recuperación o de largo plazo, lo que en un momento de contracción del crédito pone de manifiesto la incapacidad de pago de la empresa.

3. El Estado ha jugado un rol fundamental en la supervivencia y desarrollo de las empresas mediante políticas monetarias, fiscales, crediticias y de fomento que la han beneficiado y evitado su quiebra. De haber confiado en la eficiencia empresarial exclusivamente las posibilidades concretas de quiebra habrían sido mucho mayores.

4. En teoría económica y financiera se señala que en países con problemas inflacionarios, resulta ventajoso operar con recursos de terceros cuando la tasa de interés es fija e inferior a la tasa de inflación, como es el caso del uso de recursos de procedencia interna. Sin embargo, para los créditos procedentes del exterior, a los cuales acudieron los empresarios nacionales, el caso es distinto, pues los préstamos en divisas quedaban sujetos tanto a fluctuaciones de las tasas de interés en el mercado internacional (Prime Rate, Libor) como a una eventual variación en el tipo de cambio interno. Tales condiciones encarecían el financiamiento y/o aumentaban el riesgo, factores estos que inciden en el costo de capital.

INTEGRACION FRONTERIZA COLOMBO-ECUATORIANA: SITUACION ACTUAL Y SUS PERSPECTIVAS

Investigador Responsable: José Guillermo Chulde Tipaz. Economista. Universidad Central del Ecuador. Investigador a Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central.

Colaborador Científico. Luis Orlando Díaz. Egresado de la Escuela de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Curso de Post-grado de Política Comercial en el Instituto de Estudios para América Latina, Roma Italia. — Curso de Política Comercial en el Centro de Comercio UNCTAD/GATT, Ginebra-Suiza. — Curso de Política Comercial en la CEPAL, Santiago, Chile. — Curso de Comercio Exterior en Estados Unidos de Norte América, Washington. — Director General de Integración del MICE. — Consejero Comercial del Ecuador en México.

En décadas pasadas y más aún en la presente, se ha reconocido a la integración como una alternativa válida para coadyuvar al esfuerzo interno que realizan los países, particularmente aquellos considerados en desarrollo, en procura de superar los problemas que acentúan su atraso.

Concebida la integración como un conjunto de acciones comunes entre países, que permita la concertación de políticas encaminadas a asegurar su independencia económica sobre la base de equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y el derecho a alcanzar un mayor desarrollo económico y social cobra actualmente la máxima importancia, dada la aguda crisis económica en que vive América Latina, contexto en el cual arrecia la presencia de tendencias económicas, doctrinas y paradigmas que se sustentan en el liberalismo económico, y en el monetarismo como visión criolla del ofertismo, el bilateralismo, etc., cuyo embate hace necesaria la acción conjunta, en el caso de América Latina, para afrontar los problemas de la deuda externa y la misma crisis de la economía mundial que ha hecho patente la extrema vulnerabili-

dad externa de la Región. Estas circunstancias exigen el fortalecimiento de la cooperación, la integración entre países y la movilización de su potencial conjunto de acción y apoyo recíproco.

Si debido a las orientaciones actuales que se ha impuesto al desarrollo económico del país ha disminuído el énfasis de la acción del Gobierno respecto a la integración en sus diferentes manifestaciones, (la del Grupo Andino y de la ALADI) no es menos cierto que la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los países, la atenuación de las diferencias que existen entre uno y otro país, el fortalecimiento y ampliación de los mercados, la búsqueda de oportunidades de desarrollo y la ayuda solidaria y de apoyo comunitario, constituyen principios fundamentales y orientaciones básicas que se inscriben en el renovado esfuerzo que debe desplegarse para que un proceso de integración sea operativo y viable.

En el contexto global de estos objetivos sustanciales, adquieren prevalencia las acciones que se cumplen entre países fronterizos, para habilitar a las zonas limítrofes, dotándolas de mayores condiciones que contribuyan al logro de los propósitos centrales de la integración; más aún, si estas zonas se han caracterizado por ser las menos atendidas de los poderes centrales, por mostrar estados frecuentes de depresión económica, condiciones permanentes de atraso, etc., que están consagrando la miseria, la subalimentación, desnutrición, desocupación, analfabetismo, falta de los servicios básicos que exige el bienestar, y fuentes de empleo que en parte ayude a neutralizar y detener la migración campesina a los centros urbanos.

Las zonas de integración fronteriza colombo-ecuatoriana constituidas por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Napo en el Ecuador, y el Departamento de Nariño y la Intendencia de Putumayo en Colombia, han merecido la atención "formal" de los Gobiernos de estos países desde mediados del decenio de los 60, sin que hasta la fecha se haya asegurado un desarrollo sistemático y permanente de las actividades económicas y sociales y se haya dado solución a problemas tan importantes como el tránsito de

personas y vehículos, intercambio bilateral, telecomunicaciones, vialidad, energía eléctrica, sanidad vegetal y animal, desarrollo agropecuario, educación, seguridad social, control del tráfico de estupefacientes, etc., a pesar de que estos temas han sido objeto de reiterados acuerdos y buenos propósitos que se aprecia en innumerables tratados y ha merecido la solemnidad de encuentros al más alto nivel político.

Para evaluar desde un punto de vista científico y realista los logros obtenidos, si de ellos hay algo que destacarse, conviene aprovechar las experiencias y ponerlas al servicio de la toma de mejores decisiones en los diferentes niveles de la organización del Estado, en la ejecución de planes y programas que estimulen nuevas y mayores inversiones, en la ampliación del comercio, la segura y óptima utilización de los recursos naturales existentes en las zonas de integración y la dotación de la infraestructura y servicios necesarios a través del financiamiento conjunto de los países. Se ha creído conveniente profundizar, no sólo el conocimiento de la situación actual, sino presentar un conjunto de recomendaciones que identificados como proyectos de desarrollo en el campo social, económico y de servicios, permita rescatar y promover un efectivo desarrollo de las regiones en cuestión.

El estudio de la integración fronteriza colombo-ecuatoriana será abordado paralelamente por entidades colombianas y ecuatorianas. El Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la Universidad de los Andes de Bogotá, respondería por el estudio correspondiente de la zona de integración de Colombia y, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador, por los estudios que corresponde a la parte ecuatoriana, de tal manera que al finalizar las investigaciones pertinentes se pueda precisar propuestas binacionales a fin de fortalecer, dinamizar y reorientar la integración fronteriza colombo-ecuatoriana, considerando soluciones alternativas a los problemas comunes derivados de las condiciones propias de interdependencia fronteriza.

Para la realización de este estudio conjunto, existen entendimien-

tos concretos entre las dos entidades universitarias nombradas y se han dado dos reuniones de coordinación, debiendo realizarse una tercera en Bogotá, en marzo del presente año, a fin de oficializar y formalizar los acuerdos a los que se arriben.

La investigación a realizarse, pretende alcanzar los siguientes objetivos:

1. Realizar un estudio global de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Napo y el Departamento de Nariño y la Intendencia del Putumayo, en el ámbito territorial sujeto a la jurisdicción del Ecuador y Colombia, particularmente referido a los problemas relacionados con los aspectos físicos, económicos y socio-culturales de los distintos sectores de la población cuyos intereses giran en torno a las actividades que se desarrollan en la zona de integración.
2. Diseñar un conjunto de políticas y estrategias a ser sugeridas a los gobiernos con el propósito de sentar las bases de una política de Integración Binacional efectiva, para lo cual se definirán las estrategias y las acciones que permitan dar una respuesta positiva y satisfactoria a las exigencias y necesidades de la población, y que tiene que rescatar y salvaguardar su identidad y conceder la importancia geopolítica de la zona.
3. Formular nuevas políticas de desarrollo regional binacional, en áreas específicas, sobre la base de las características legales, administrativas, financieras y de planificación existentes en los dos países.
4. Identificar programas y proyectos de inversión de interés nacional y binacional localizados en la franja de integración y cuyo objetivo se ajuste a la satisfacción de las necesidades de la población en la zona fronteriza. Se pretende con ello incentivar el desarrollo social de la región mediante la promoción de procesos de intercambio e integración económica basados en intereses comunes que involucren tanto al sector público como privado. Estos proyectos serán jerarquizados según su factibilidad económica y su viabilidad política.

5. Promover acciones conjuntas por parte de los gobiernos de los dos países a fin de establecer, habilitar y mejorar los servicios básicos de infraestructura vial, sanitaria, transporte, servicios y seguridad. Estas acciones estarán encaminadas a promover y asegurar el funcionamiento de los gobiernos en obras y trabajos específicos.
6. Identificar y formular las recomendaciones y acciones que sean necesarias para facilitar y mejorar el servicio de transporte de carga y pasajeros, acorde con las características propias de la región y a las disposiciones legales vigentes en cada país.
7. Analizar y presentar las soluciones más pertinentes respecto a los problemas que ocasiona la migración incontrolada en la zona fronteriza.

Marco Teórico

El estudio en cuestión será abordado tomando en cuenta las modalidades que han adquirido los procesos de integración los que pueden ser de tipo forzado, natural, o planificado; y, sobre todo, las motivaciones y orientaciones que han prevalecido. La primera se da, por lo general, bajo mecanismos bélicos; la segunda es el producto de un proceso casi inevitable en que las propias necesidades de interdependencia (con o sin legislación) de los pueblos de dos o más países buscan sus propios mecanismos de contacto e interrelación (como es el caso de Tulcán e Ipiales); y la tercera que ha tomado auge en los últimos años y que responde a las necesidades económicas, sociales y políticas específicas de las regiones involucradas cuyas soluciones son compartidas mediante acuerdos de programación pre-establecidos.

La incidencia de la crisis internacional ha ocasionado serios perjuicios a las economías de los países de América Latina y debido al carácter dependiente de su desarrollo, los problemas y deficiencias estructurales se han acentuado, inclusive se está evidenciando acciones que desvirtúan la cooperación multilateral y se está dando impulso al tratamiento bilateral a los problemas coyunturales; se

pretende minimizar los objetivos del Pacto Andino, limitar las acciones de la ALADI, desarticular la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), entre otros, como parte de una orquestación que incluye la transnacionalización de las principales actividades productivas rentables en favor del capital extranjero.

Como se ha puntualizado en los párrafos anteriores, se considera necesario el fortalecimiento de la ALADI, del Pacto Andino, de la OPEP y de otros organismos y foros internacionales en los cuales los países en desarrollo puedan discutir las posibilidades de mutuo apoyo y solidaridad en pro del desarrollo.

En este orden, la Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, que durante 20 años ha sido solamente un conjunto de esperanzas e ilusiones frustradas, porque no se han materializado los objetivos que los diversos Convenios y Tratados se proponían impulsar, merece un relanzamiento, recabando el apoyo de los poderes del Estado y de otros entes vinculados con el desarrollo; empresarios, de los sectores productivos y de servicios, centros académicos y de investigación técnica, sectores organizados de la población, etc.

En este contexto la investigación a realizarse pondrá énfasis en el lineamiento integracionista enunciado y propiciado por los gobiernos de los países bolivarianos. Tal lineamiento sólo es posible aprehenderlo en base al estudio del contexto histórico en el cual los problemas se han ido gestando. Sin embargo, cabe aclarar que no se trata de un extenso estudio histórico de la integración, ni de la evaluación histórica de la región, sino lograr un análisis interpretativo de la situación económica y social de las provincias involucradas en función de la integración fronteriza y, con esa base, establecer las posibilidades de su participación con planes y proyectos factibles que corrija, fortifiquen y dinamicen su desarrollo.

Hipótesis

1. La integración fronteriza colombo-ecuatoriana no ha cumplido con los propósitos señalados en los diversos instrumentos de ac-

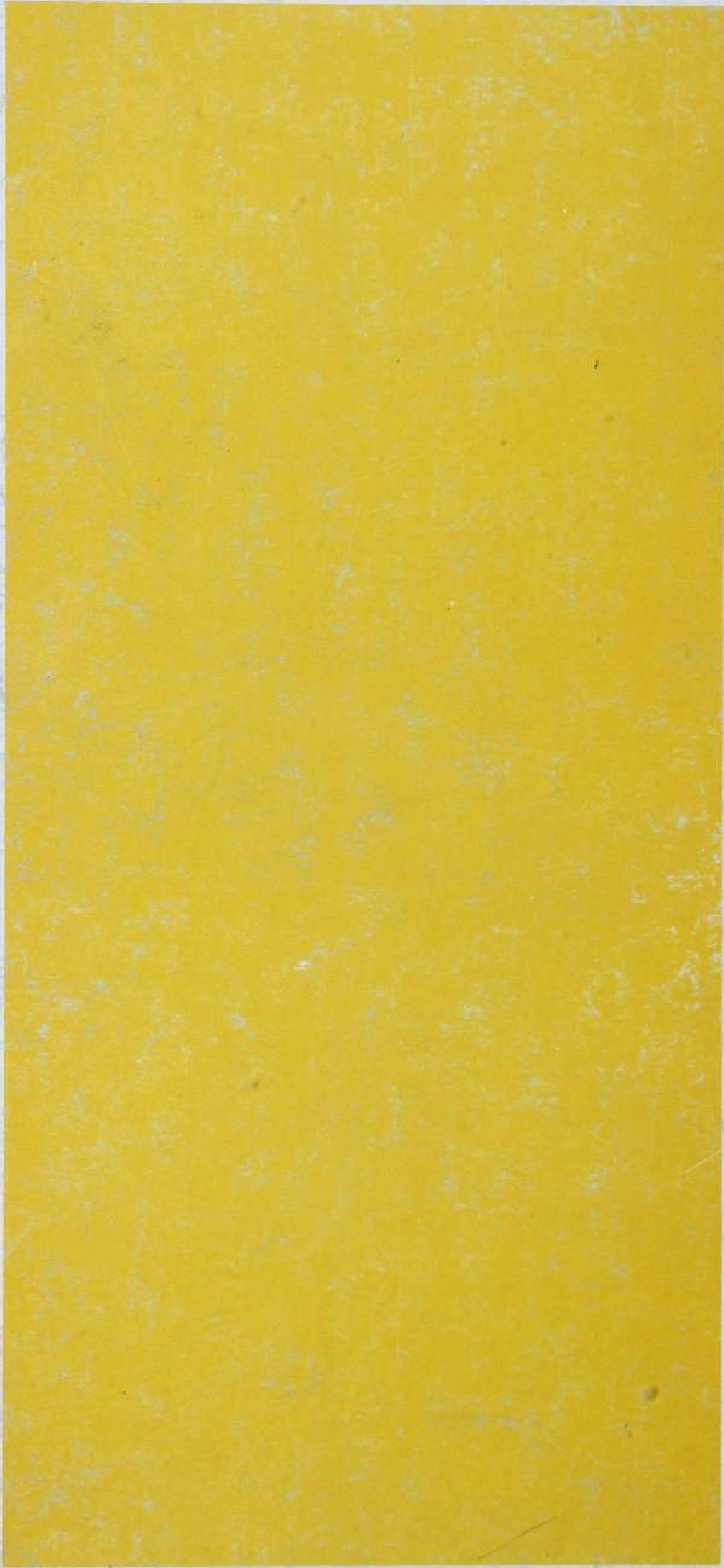
ción acordados a lo largo de 20 años.

2. Las precarias relaciones, en todo tipo, que de hecho se han establecido entre las regiones fronterizas, son el fruto de un proceso "natural" de vinculación entre sus pueblos, más no el producto deliberado de la planificación o la programación que podría darse de haber voluntad política de los gobiernos.

3. La vinculación de tipo "natural" a la que se hizo referencia sólo ha privilegiado el intercambio comercial, fundamentalmente el comercio ilícito, cuya dirección y composición se alteran de acuerdo a hechos coyunturales como las variaciones de tipo de cambio, el nivel de la inflación, el grado de protección arancelario y no arancelario al intercambio de la producción agrícola e industrial, etc. Es así como en estos últimos años, al desatarse el proceso inflacionario en el Ecuador, las corrientes comerciales de víveres y combustibles (subsidiados por el Estado), se dirigen desde el Ecuador hacia Colombia, con enorme perjuicio para nuestro país.

4. El desarrollo de la integración fronteriza —que no es sólo comercial es un proceso complejo que no puede darse sin la existencia de una gran voluntad política de parte de los respectivos Gobiernos, de los agentes privados de la producción y comercialización.

5. Esa falta de voluntad e interés parece ser el factor fundamental en el desarrollo de la integración que incide adversamente en la solución de problemas tan importantes como los referidos a la infraestructura, instrumentos legales, proyectos productivos, estudio y explotación racional de recursos naturales, preparación de los recursos humanos, transporte, etc.



2503