

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US \$ 18

ECUADOR: S/. 13.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 4.500

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Tomada de "Posters Glasnost & Perestroika"



\$ 5,00

ECUADOR DEBATE

28

Quito-Ecuador, Abril de 1993

EDITORIAL

COYUNTURA Y CRISIS

Evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-1993 / 9-46

Equipo de Coyuntura, CAAP

Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador 1974-1992 / 47-65

Equipo de Coyuntura, CAAP

Los derechos humanos en el Ecuador: Una aproximación cuantitativa / 67-78

Equipo de Coyuntura, CAAP

TEMA CENTRAL

“Agenda para el desarrollo” del Ecuador: Plan de acción del gobierno y reforma del Estado, 1993-1996 / 81-116

Equipo de Coyuntura, CAAP

Cinco pasos para un Estado solidario, democrático y eficiente / 118-136

Alberto Acosta

Modernización del Estado: Justificativos, orientaciones y contenido / 137-162

Pablo Lucio Paredes

La descentralización en la reforma del Estado / 164-183

José Sánchez Parga

El marco constitucional y la descentralización con referencia al proyecto de ley de modernización del Estado / 185-195

José V. Troya

La privatización en la modernización del Estado / 197-215

Juan B. León

Cuestiones del Estado / 217-229

Alberto Graña

LIBROS / 231-232

ANALISIS

América Latina: Todavía en el laberinto / 235-254

Germánico Salgado

La usura escondida tras los cálculos financieros y bancarios / 255-265

Germán Rojas / Francisco Lara

DEBATE AGRARIO

El desarrollo rural de América Latina en los 90 / 269-291

Manuel Chiriboga

Voluntad de Dios: Los campesinos y la producción de banano / 293-302

Rafael Guerrero

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Sobre populismos y economías / 303-313

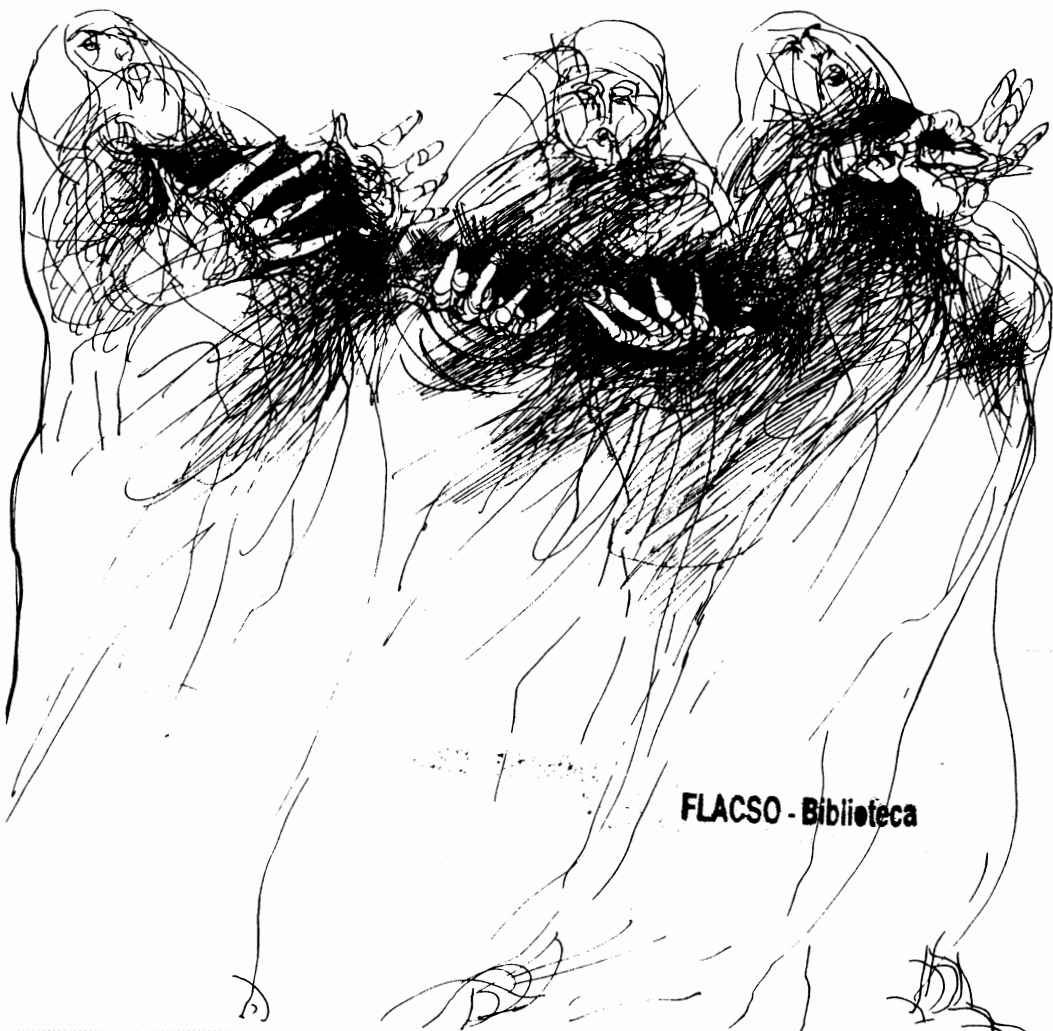
Pedro Páez

BIBLIOTECA



FLACSO
ECUADOR

análisis



FLACSO - Biblioteca

américa latina: todavía en el laberinto
Germánico Salgado

la usura escondida tras los cálculos financieros y bancarios
Germán Rojas - Francisco Lara



A pesar de que los problemas de América Latina han estado muchos años en la agenda internacional, occidente conoce poco las penurias y frustraciones por las que han pasado nuestras acosadas naciones

AMERICA LATINA: TODAVIA EN EL LABERINTO (*)

Germánico Salgado

El Club de Roma decidió celebrar esta Conferencia en Montevideo entre otras razones, porque deseaba conocer de cerca la difícil circunstancia por la que ha atravesado América Latina en los últimos 10 años. Aún cuando los

problemas financieros de América Latina han estado ya por bastantes años en la agenda internacional, nos parece que Occidente conoce poco las penurias y las frustraciones por las que han pasado los pueblos de estas na-

(*) Texto abreviado y actualizado de la ponencia presentada en la Conferencia del Club de Roma celebrada en Montevideo y Punta del Este, Uruguay, 18 al 20 de Noviembre de 1991.

ciones acosadas. Tenemos, además, que en esta **hora eufórica del capitalismo** a pesar de la recesión y los desequilibrios actuales, esos problemas pierden perspectivas y quedan en definitiva ausentes de las preocupaciones de los hombres de buena voluntad del mundo próspero. Como tantas veces en el pasado, el Club de Roma puede ser también en esta ocasión, una voz en la conciencia de occidente para alertarla sobre este grave peligro de insolidaridad.

cuencia a una cifra inferior a la que había alcanzado en 1977. En 1990 la inflación se aceleró en casi todos los países y, para la Región, el promedio ponderado de ascenso del índice de precios llegó a un increíble 1.185% anual. En el promedio influyeron las tasas de cuatro países, algunos de los mayores de América Latina, que estuvieron al borde de la hiperinflación. Por añadidura, la deuda externa de América Latina en 1990, registró 135.400 millones de dólares, un incremento de

El PIB por habitante ha retrocedido a una cifra inferior a la de 1977

I.- 1991: UNA RECUPERACION ESQUIVA

En 1990 el producto interno bruto de la Región apenas creció (0.3%), lo que significó una nueva contracción del producto por habitante (-1.7%)¹. Fue el tercer año consecutivo en que eso sucedió y el nivel del PIB por habitante ha retrocedido en conse-

3,5% sobre el año anterior, pese a las negociaciones realizadas por varios países, algunos de ellos con reducciones de deuda por efectos del Plan Brady. La resultante final fue, una vez más, una transferencia neta de recursos al exterior de 16.000 millones de dólares, cifra que habría sido mucho mayor sin los atrasos en el servicio de la deuda en que obli-

¹ CEPAL, "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1991", Naciones Unidas, Diciembre de 1991 Cuadros 2 y 3.

gadamente incurrieron muchos países de la Región. Sobra decir que la desocupación creció en casi todos los países de la región; el desempleo urbano superó el 10% en varios de esos países ² y los salarios reales siguieron reduciéndose en buena parte de ellos. Se ha profundizado la mala distribución del ingreso que, por desgracia, ha sido una característica de la que no han podido librarse las sociedades latinoamericanas y que la crisis está llevando a extremos intolerables.

Los datos provisionales para 1991 muestran una imagen más positiva. Hay una recuperación en el crecimiento del PIB (3.0%), con lo que se interrumpe la tendencia de descenso en el PIB por habitante. Los severos programas de estabilización aplicados en el curso del año, especialmente en Argentina y Perú, consiguieron frenar fuertemente la inflación, cuyo promedio para la Región disminuyó a algo más del 200%. La caída de las tasas de interés de la deuda ha hecho que, por

primera vez desde 1982, exista una transferencia neta positiva de recursos hacia la Región (6.700 millones de dólares). Sin embargo, los indicadores sociales, tales como el relativo al desempleo urbano y el índice de remuneraciones reales, se han deteriorado en varios países y en los demás, permanecen prácticamente estacionados en sus bajos niveles.

Sin regatear el mérito a los esfuerzos que han permitido mejorar el crecimiento del PIB y controlar la inflación, sería aventurado suponer que se trata de una tendencia firme de recuperación. De 1984 a 1987 el crecimiento del PIB regional fue sistemáticamente superior al 3% y el deterioro se hizo presente nuevamente entre 1988 y 1990. En 1991 el aumento del PIB fue significativo en pocos países y, resultados como el de la transferencia neta de recursos, se debieron a circunstancias aleatorias, v.g. la reducción de las tasas de interés en los Estados Unidos en virtud de sus políticas antirecesivas. La coyuntura sigue

² Tomar en cuenta que no existe subvenciones a los desempleados.

siendo, por lo mismo, muy inestable. Si algo debe destacarse de la experiencia de 1991 es el empeño que han puesto algunos países de la Región en aplicar severas políticas de ajuste que han conseguido atemperar esos desequilibrios. El precio ha sido la agudización de las tensiones sociales y, en algunos países, un desgaste violento de la capacidad de gobernar.

El contraste se advierte en los países del Sub-Este de Asia y la propia China, para los cuales se prevé la continuación de su rápido crecimiento. Las políticas económicas del Sub-Este de Asia son un ejemplo que todos los países deben seguir. En palabras del Fondo Monetario Internacional, se trata de "fortalecer el juego de las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos y abrir

Un 30% de los habitantes del planeta han sufrido una reducción de sus niveles de vida durante los '80.

II.- EL OPTIMISMO COMO PREJUICIO

Hay una inclinación en buena parte de la comunidad internacional a restar gravedad a la difícil situación de América Latina que se ha resumido en el acápito anterior. Se aducen dos argumentos:

1) América Latina vive una situación de excepción en un mundo de expansión, situación que es producto de las erróneas políticas económicas del pasado.

las economías al comercio internacional. El objetivo de esas reformas ha sido el establecer los cimientos de una expansión económica sostenida, como la conseguida en los últimos 20 años por algunas economías de Asia³.

2) Las perspectivas próximas de América Latina son favorables para un buen número de países, todos aquellos que han llevado a cabo las reformas necesarias. El FMI, el Banco Mundial y otros organismos internacionales espe-

³ Fondo Monetario Internacional. "World Economic Outlook", May, 1991, Washington D.C. Pag. 13.

rabán la reanudación del crecimiento de la Región a partir de 1991, “si tienen éxito las políticas de estabilización en los países grandes de la Región” ⁴. Aunque en todos los pronósticos se destacan las condiciones externas de que dependería ese crecimiento (profundidad de la recesión en los países industriales, la cuantía de las tasas de interés internacionales, las tendencias del comercio mundial, etc.), para las instituciones financieras multilaterales el elemento esencial es el rigor de los ajustes de estructura que los países de América Latina deben realizar.

Frente al **primer argumento**, la respuesta más objetiva la ofrecen las cifras que resumen las tendencias de la economía mundial.

El cuadro N° 1 reproduce lo esencial de los datos que ofrece al respecto el “World Economic Survey” de las Naciones Unidas:

A juzgar por las cifras, la evolución negativa del producto de América Latina en el último decenio no ha sido una excepción. Como se advierte en el Cuadro N° 1, tres de las regiones del mundo en desarrollo (América Latina, África y Asia Occidental) han experimentado un retroceso en el producto por habitante de 1980 a 1990. Si a ellas se agrega la Europa Oriental y la Unión Soviética, que, aunque las cifras oficiales digan lo contrario, han pasado últimamente por una profunda contracción, resultaría que un 30% de la población del planeta ha sufrido una reducción de su producto por habitante, es decir, de sus niveles de vida, durante los años 80; ésta ha sido sin duda la década más adversa para el desarrollo de los países pobres desde los años 50. La comparación entre las tasas de crecimiento del PIB por habitante de los años 70 y los 80, que aparece en las dos últimas columnas del

⁴ FMI, op.ct. pag. 18. Previsiones sobre América Latina aparecen también en Naciones Unidas, “World Economic Survey 1991”, New York, pag. 46; Banco Mundial, “Global Economic Prospects”, May, 1991, Pag.6.

Cuadro No. 1

POBLACION MUNDIAL, PRODUCTO Y PIB PERCAPITA 1971-1990

	POBL.	T.CREC.	PIB		PIB PERC.		C.R.PI.B	
	1990	POBLA.	MILES DE		DOLARES		PERCAPITA	
	MILL.	T. ANUAL	MILLONES US\$		1980	1990	TASA ANUAL	
		81-90	1980	1990	1980	1990	71-80	81-90
ECONOMIAS DE MERCADO DESARROLLADAS	816,0	0,6	7844	10351	10209	12682	2,4	2,2
AMERICA DEL NORTE	275,0	0,9	3917	11721	11721	14233	2,2	2,0
EUROPA OCCIDENTAL	355,0	0,2	4448	10143	10143	12520	2,4	2,1
COMUNIDAD EUROPEA	324,0	0,2	3927	9834	9834	12122	2,3	2,1
OTRAS	31,0	0,1	521	13310	13310	16631	2,9	2,3
ASIA DESARROLLADA	144,0	0,5	1856	9249	9249	12883	3,3	3,4
EUROPA DEL ESTE Y UNIO SOVIETICA	404,0	0,7					4,4	1,0
PAISES EN DESARROLLO POR REGIONES	3.903,0	2,1	2310	3204	730	821	3,2	1,2
AMERICA LATINA	432,0	2,2	802	883	2313	2045	2,9	-1,2
AFRICA	564,0	3,0	315	372	752	661	2,0	-1,3
OESTE DE ASIA	126,0	3,5	383	355	4287	2812	2,8	-4,1
SUR Y ESTE DE ASIA	1.562,0	2,3	520	916	418	587	2,7	3,4
CHINA	1.139,0	1,4	289	678	291	595	4,0	7,4
MEDITERRANEO	80,0	1,7	124	157	1834	1950	3,4	0,6
SITUACION ESPECIAL: 15 PAISES SEVERAMENTE ENDEUDADOS	612,0	2,5	961	1048	2007	1713	3,1	-1,6

FUENTE: WORLD ECONOMIC SURVEY 1991, United Nations, New York, 1991, Cuadro A.1/ Cifras originadas en UN/DIESA

cuadro, es una demostración parcial pero evidente de esa afirmación.

En cuanto al paralelo con las economías del Sud-Este de Asia, hay una experiencia de éstas, que América Latina debe recoger: la necesidad de hacer de las exportaciones elemento dinámico fundamental, aunque no fuera sólo porque está obligada a generar un superávit de divisas para poder pagar su deuda. En ese cambio, lo sucedido en el Sud-Este de Asia debe servir como un elemento de juicio importante, que, por obvias razones, sería vano tratar de producir. No serviría, en ningún caso, para dar la norma de políticas de apertura externa y de libre juego de las fuerzas del mercado, porque el énfasis en el Sud-Este de Asia no estuvo en esas políticas y sí más bien, en la definición previa de objetivos y en la continuidad de la acción de estados pequeños, pero fuertes. En todo caso, el cambio del centro de gravedad de la política

económica es un proceso penoso y que toma tiempo, sobre todo si se realiza contemporáneamente a severas políticas de ajuste y luego de un largo período de inestabilidad y estancamiento. Quienes sufren las consecuencias de las dislocaciones del cambio son masas depauperadas en el límite de la mera subsistencia. En ese trance complejo y peligroso se hallan ya gran parte de los países latinoamericanos.

En lo que se refiere al **segundo argumento** que encuentra perspectivas favorables en la evolución reciente de varios países latinoamericanos y supone, por ello, que la Región pronto va a recuperar sus tendencias de crecimiento, solo cabe señalar realistamente los riesgos y contingencias a que están expuestas las políticas económicas de la Región, esperando eso sí, que tengan razón los vaticinios optimistas, que no son los que se escuchan con más frecuencia⁵.

⁵ "Exceptuando lo que escriben los optimistas de profesión de las organizaciones financieras internacionales, capaces de sacarle al escenario más sombrío el cristalino brillo del progreso, los análisis de la situación del Continente se leen como diagnóstico de médicos que en el mejor de los casos auguran al paciente una larga y penosa agonía". Andreas Boeckh, "América Latina ¿un continente sin futuro?", Desarrollo y Cooperación, N° 4, 1991, Bonn, pag. 26.

Como se ha indicado ya, en 1991 se advierten indicios de recuperación; no obstante, el que esas perspectivas favorables se concreten y la Región se ponga realmente en marcha otra vez, depende no solo de la dirección y eficacia de las políticas nacionales, sino de tantos hechos externos que parece muy difícil que todos converjan para crear el escenario óptimo. El Banco Mundial subraya la importancia que tendrán en el futuro para los países en desarrollo los siguientes factores:

- La política de comercio internacional, en el contexto de la Ronda de Uruguay.
- Las políticas que afectan las tasas reales de interés.
- El manejo de la deuda externa y la posibilidad de incrementar los flujos de capital a los países endeudados.
- El alcance y la duración de la inestabilidad de los mercados petroleros.

Según previsiones recientes, no es probable que la mayoría de estos factores evolucionen favorablemente en el futuro próximo. Sobre ellos influye una serie de fenómenos de la economía y la política internacional, que son los que tornan tan incierta la evolución de la economía mundial, especialmente en el caso de los países en desarrollo. Entre esos fenómenos se mencionan: la profundidad, el alcance y la duración de la recesión en Norteamérica y en varios países europeos, las políticas de transición en la Unión Soviética y la Europa Oriental, los problemas económicos de la unificación alemana y por fin, la estabilidad del sistema financiero, que está en entredicho en los últimos tiempos ⁶.

Con ciertos denominadores comunes, hay diferencias en la situación y perspectiva de los países latinoamericanos y hay algunos que han mantenido un crecimiento aceptable y han conseguido evitar una inflación elevada. Están en ese caso Colombia, Paraguay y Chile a partir de 1984.

⁶ Banco Mundial, Op. cit. pag. 30; Secretaría de las Naciones Unidas, op.cit.pag.44.

Luego de un ajuste severo y perseverante, México parece también haber reiniciado un crecimiento sostenido. Se trata, sin embargo, de circunstancias excepcionales. Los restantes países enfrentan en mayor o menor grado, problemas serios de inflación, de crecimiento o, lo que es más frecuente, de estabilización y estancamiento.

Por las características del inmediato futuro, las situaciones más conflictivas serán con mucha probabilidad las de los países altamente endeudados de la región. Entre ellos están países grandes, como Brasil y Argentina, y pequeños en población y territorio, como Ecuador⁷. Por lo pronto estarían menos acosados los países que han renegociado sus deudas según los procedimientos tradicionales o amparándose en el Plan Brady. Nada asegura en estos

últimos casos que los problemas no se vuelvan a presentar, porque, con la excepción de Costa Rica, el alivio conseguido ha sido de escasa significación, y en algunas circunstancias la deuda ha tenido que recomenzar su crecimiento para satisfacer necesidades de financiamiento de balanza de pagos. Pero es concebible que por unos años dichos países se amparen en un compás de espera. Las presiones mayores caerán sobre los restantes Estados que enfrentan un período de una competencia aguda por recursos financieros. Para todos, pero principalmente para ellos, es válido el juicio que hace el World Economic Survey 1991 al comentar el ambiente financiero prevalente para una renegociación de la deuda: "Los países altamente endeudados tendrán que arrastrar el fardo de su deuda por otra década"⁸ y, cabría añadir, si lo to-

América Latina se ha convertido en un cementerio de estrategias económicas

⁷ La deuda por habitante del Ecuador llegó a finales de 1990 a US\$ 1.120, una de las mayores de la Región; el coeficiente intereses/exportaciones de bienes y servicios en 1991 era de 26.8%, y la relación deuda/exportaciones fue de 363%.

⁸ Naciones Unidas, Op. cit. pag. 169.

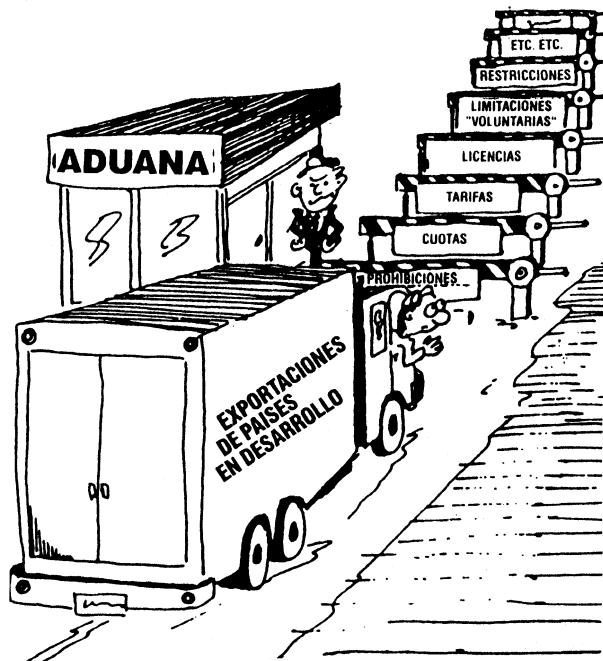
leran las condiciones internas y externas.

III.- LAS RECETAS DEL AJUSTE Y SUS DEBILIDADES

Son ya diez años de esfuerzos y penurias que han dejado su huella en los pueblos de la Región. Estos tienen la impresión de haber caído en una trampa y la reacción cada vez más frecuente es el escepticismo, la falta de credibilidad en sus mandatarios y una creciente ingobernabilidad que hace aún más difícil salir del círculo vicioso.

En nuestra opinión, la persistencia de la crisis se debe no solo a la complejidad y pertinencia de los problemas, sino también a las características de las políticas adoptadas para enfrentarlos, llámense políticas de ajuste, estabilización o incluso, reactivación.

Especialmente al principio, algunos países intentaron realizar el ajuste y enfrentar la estabilización con políticas a medias, especialmente en el campo fiscal, que trataban de ahorrar los peores sacrificios. Los fracasos han obligado a recurrir a medidas cada vez drásticas que se renuevan con tenaz insistencia. A pesar de ello, en pocas ocasiones se han conseguido resultados satisfactorios en algunos de los objetivos de esas políticas; hasta ahora nunca se han tenido éxito en todos (estabilización de precios, cre-



cimiento de producto, reducción suficiente de la deuda). Solamente ahora hay un país seriamente endeudado: México, que parece salir del túnel, pero sus circunstancias son excepcionales en cuanto a atractivo para la inversión privada. La mayoría de los países han pasado casi sin fruto, por un verdadero viacrucis de políticas económicas. Como dice Andress Boeckh "América Latina se ha convertido en un cementerio de estrategias económicas"⁹.

La inquietud obvia ante una situación tan generalizada es cuestionar la coherencia interna (de objetivo o fines) de las políticas de estabilización o ajuste en uso, e inquirir sobre la eficiencia de los medios o instrumentos. Dada la naturaleza de estos comentarios, nos limitaremos a señalar ciertas contradicciones o debilidades, que creemos evidentes, en las políticas de ajuste, ya sea entre los objetivos de las mismas o entre sus medios.

La primera y quizás la más compleja y difícil de superar, es

la oposición funcional que se suscita en las economías de alta inflación cuando se pretende estabilizarlas y, contemporáneamente, transformarlas en economías cuyo sector dinámico es la exportación. El cambio del llamado modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, ahora en interdicción, para que hoy se considere el único viable: el de una economía de exportación, se ha convertido en el objetivo básico de las denominadas políticas de ajuste estructural y condición impuesta para tener acceso a la cooperación internacional en la solución de los problemas de deuda y balanza de pagos.

El proceso de apertura de la economía en el que están, con diferencias menores de grado, todos los países de la América Latina, es una manifestación de la difusión que ha alcanzado en la Región este propósito de transformación.

La apertura a la competencia externa tiene múltiples efectos y no es nuestra intención examinarlos

⁹ Op. cit. pag. 27

en detalle. Destaquemos tan solo que la modalidad de apertura en curso para América Latina, al reducir sustancialmente el nivel y la dispersión de los aranceles de importación y eliminar toda restricción cuantitativa al comercio exterior, hace del tipo de cambio el instrumento básico para regular los precios relativos de los bienes transables, nacionales y extranjeros. El mantenimiento del tipo de cambio real de equilibrio es, por lo mismo, un elemento absolutamente esencial para la promoción de exportaciones y para culminar con éxito la transformación del modelo de desarrollo.

A su vez, en las economías con alta inflación de América Latina (dos dígitos y más), la variación del tipo de cambio, concretamente con respecto al dólar americano, aparte de ser un factor de costos de la inflación, es un precio de referencia al que tienden a indexarse los precios en moneda nacional. Cuando esa indexación está muy avanzada se habla de una economía "dolarizada", y son numerosos los países latinoame-

ricanos donde existe tal "dolarización". En esas condiciones, romper la tendencia de depreciación del tipo de cambio es un requisito de la política anti-inflacionaria y la estabilidad del tipo de cambio se torna crítica para conseguir una reducción de la tasa de inflación.

Al superponer las dos políticas, la de apertura y promoción de exportaciones, por una parte, y la de estabilización del nivel de precios, por la otra, surge con todas sus consecuencias la oposición en la función que cada una reserva para el tipo de cambio. Es lo que ha sucedido en los últimos tiempos cuando se ha querido imponer el ajuste estructural (sustitución del modelo de desarrollo) a economías que arrastraban inflaciones altas desde principios o mediados de los años 80. El curso de la política económica ha tenido que dar preeminencia a uno de los objetivos con el sacrificio consiguiente del otro. Por ejemplo, en el que ha sido el caso más frecuente, se ha escogido la congelación del tipo de cambio como elemento esencial de una política

de estabilización. Como tal congelación es a la larga imposible porque perjudica la exportación y facilita la importación, y origina así un deterioro aún mayor de la balanza de pagos, se ha desembocado necesariamente en una modificación abrupta de política, con una caída violenta del tipo de cambio, que puede haber sido formalmente adoptada o impuesta por el mercado como consecuencia de una anticipación inteligente de los agentes económicos. En ese caso, el ascenso, también drástico, de la tasa de inflación ha marcado normalmente el fin de esa política de estabilización.

En resumen, se trata de un elemento contradictorio entre estas dos políticas económicas que puede afectar seriamente los resultados de las dos. En el caso de inflaciones altas, puede ser inevitable que se aborde primero la estabilización, pero en ese caso habría que pasar enseguida a apoyar la transformación estructural hacia una economía de exportación, con todos los instrumentos necesarios, entre ellos el

tipo de cambio. No obstante, hay una condición ineludible para que esa secuencia sea posible: una relativa holgura de recursos externos -reservas internacionales o créditos- que permitan soportar el deterioro de balanzas de pago durante el período de estabilización y apoyar después la transformación estructural hasta cuando muestre resultados en la expansión de las exportaciones. Desafortunadamente es esa condición la que no se cumple en estos países endeudados, con exportaciones primarias, de precios deprimidos y un bajo nivel de reservas netas.

Para muchas de estas economías endeudadas, parece no haber solución posible en este dilema de la política económica. La única salida, de costos sociales altísimos, aceptable solo ante hiperinflaciones, es elegir la estabilización y conseguir estabilidad en cortísimos plazos, con políticas frontales de choque; el precio es por supuesto, el estancamiento. Aún así, como lo hizo Bolivia al estabilizar, es forzoso ignorar la

deuda externa y todos los pagos por su servicio.

La segunda limitación que se puede observar en las políticas de ajuste predominantes en la Región, es la escasa atención que ellas prestan a la generación del ahorro público ¹⁰ necesario para el incremento de la inversión pública. En este caso no hay un conflicto de objetivos, sino una omisión nacida de un prejuicio ideológico respecto a la función del Estado, y concretamente, el gasto del Estado, que atenta contra uno de los elementos en desarrollo para crecer, que es la inversión pública. La desaparición o disminución marcada del ahorro público que se observa en casi todas las economías latinoamericanas (salvo Chile y Colombia) ¹¹, es una restricción severa al aumento de la inversión pública, que al parecer no tenderá a aliviarse en el futuro próximo.

Uno de los componentes más graves de la crisis latinoamericana de los 80 fue la crisis fiscal, que se tradujo en un incremento vertiginoso del déficit público, es decir un profundo desequilibrio fiscal a cuya gestión contribuyó el súbito y enorme aumento de los pagos por servicio de la deuda externa. Ese desequilibrio es una de las causas fundamentales de la aceleración de las presiones inflacionarias hasta los extremos que se han comentado en páginas anteriores.

La crisis de la deuda en realidad precipitó un problema que tenía sus raíces en los años 70, período en el cual se acusó progresivamente la dependencia en el endeudamiento externo. La inversión pública fue crecientemente financiada mediante créditos. A principios de los años 80, la tijera de la crisis cortó por los lados: incrementó el gasto por el servi-

¹⁰ Igual a la diferencia entre ingresos corrientes (Ic) y gastos corrientes (Gc) del sector público. Ahorro público $A_p = I_c - G_c$.

¹¹ Luis Carlos Bresser, "La Crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?", Pensamiento Iberoamericano, N° 9, "La encrucijada de los 90, América Latina", Enero-Junio 1991, pag. 13 a 32.

cio de la deuda y redujo sustancialmente el acceso al financiamiento externo. Con muy pocas excepciones, el ahorro público se tornó negativo -los ingresos no alcanzaban a cubrir ni siquiera los gastos corrientes- y la inversión pública cayó violentamente.

De allí el recurso al financiamiento inflacionario y el descenso sustancial del coeficiente de inversión total de la Región, que ha pasado de 24% del PIB en 1980 a alrededores del 16% en 1989 ¹².

Una consecuencia de este desequilibrio ha sido una progresiva inmovilización del Estado y el colapso de servicios en los que su función es irremplazable. El Estado latinoamericano se deformó e hipertrofió en el pasado y necesita una reforma integral. Pero tiene que seguir siendo responsable de inversiones y gastos destinados a facilitar y estimular la actividad productiva, especialmente en épocas de crisis como la actual, en las cuales también son vitales, por razones éticas y

políticas, aquellos programas de carácter social (educación, salud, etc.), que pueden atemperar las penurias que la crisis impone a la población de escasos recursos.

El erradicar o reducir el déficit fiscal debía ser, por cierto, objetivo de las políticas de ajuste, que podía alcanzarse tanto con el recorte del gasto como con el incremento de los ingresos públicos. De modo casi general se ha recurrido primero a la reducción del gasto, que despertaba menos resistencias y coincidía con una preferencia ideológica que veía en el gasto burocrático un desperdicio y la causa fundamental del desequilibrio. De todos modos había que apelar también al incremento de los ingresos públicos: eran (y son) inevitables medidas tributarias y aumentos de tarifas de servicios públicos. De este último recurso se ha hecho un uso frecuente y, en algunos casos, desproporcionado. En cuanto a la tributación, la tendencia prevaleciente, apoyada por los organismos internacionales, ha

¹² Bresser, op. ct., pag 13.

sido realizar reformas impositivas que suavizarán la progresividad de la tributación, adoptando tasas marginales bajas en los impuestos directos, y que pusieran el acento en el incremento y la generalización de los impuestos indirectos. En las características de estas reformas han influido, sin duda, los argumentos de la "economía de la oferta" reaganiana, que coincidió con las preferencias liberales en boga.

Ya sea porque en efecto, se redujo la carga tributaria a causa de la inflación o por otras razones, porque la reforma exige tiempo para rendir sus frutos o por la misma gravedad del déficit fiscal, lo cierto es que cuando han disminuido los desequilibrios fiscales ha sido a costa del gasto público, especialmente de su parte menos rígida, es decir, la inversión y el gasto en programas sociales (educación, saneamiento, salud, etc). Es evidente que una de las fallas de las políticas de ajuste está en el lado de los ingresos, es decir, en la reforma tributaria. El efecto es que el Estado latinoamericano, con las ex-

cepciones anotadas anteriormente, se ha tornado crecientemente incapaz de cumplir con su vieja función en el desarrollo, que era romper el círculo vicioso del estancamiento con una inversión que inducía la del sector privado (especialmente en infraestructura). La crisis de gobernabilidad que ya se advierte en algunos países, no hace sino agudizarse con la debilidad del Estado para asumir la iniciativa en la inversión, que se suma a la imposibilidad de res ponderar a las más justificadas presiones de la sociedad por el suministro de programas sociales elementales.

Por último, vale la pena anticipar una inquietud que despierta la actual situación de América Latina, aun suponiendo que fuese posible superar los problemas anotados en las políticas de ajuste. No hay ningún hecho real que permita pensar que, en el futuro, el problema de la deuda externa de la Región encontrará un alivio significativo. Son ya diez años desde que se detonó la crisis de la deuda y el saldo de ésta se encontraba a finales de 1990 en su cifra más

alta (435 mil millones de dólares)¹³. El Plan Brady, que se ha aplicado en el caso de varios países luego de laboriosas negociaciones, no ha facilitado una reducción importante de la deuda, con la excepción del caso de Costa Rica, que los Bancos Comerciales se niegan a considerar como un precedente válido. Las renegociaciones hechas incluyen crédito fresco y exigen la contratación de créditos oficiales para el financiamiento de las garantías por los nuevos bonos de deuda. El efecto neto de la reducción es, por lo mismo, poco significativo y es mínimo el ahorro en los pagos de interés. CEPAL estima que en los convenios de México y Venezuela la disminución en el servicio de intereses es solo del 10% de lo originalmente programado¹⁴. De modo que hay poca esperanza de que el proceso de renegociación en las condiciones actuales lleve a un alivio importante de la deuda. Una posibili-

dad es que los nuevos bonos¹⁵ por los que se ha canjeado la deuda renegociada, se transen con descuentos importantes en el mercado secundario y que el país deudor esté en condiciones de rescatarlos. Pero mientras más solvente sea el deudor, menor será el descuento, lo que indica que tampoco por esa vía hay mucha esperanza de encontrar soluciones racionales al endeudamiento.

Lo más digno de preocupación en la situación actual es que muchas de las políticas que ahora se aplican entrañan casi por necesidad nuevos incrementos de deuda externa. Se señaló ya la circunstancia de las políticas de estabilización en países con alta inflación y retraso cambiario, que requieren una liquidez externa adicional para poder culminar con éxito. CEPAL generaliza y cree con razón que "los países necesitan cierto margen de holgura externa para que el esfuerzo (de ajuste)

¹³ No hay cifras totales para 1991, pero al parecer la deuda se mantiene en el nivel de 1990.

¹⁴ "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1990", p. ct. pag. 22. A la fecha de esa publicación no se contaba todavía con la información al respecto en el caso de Uruguay.

¹⁵ De principal e intereses, con las reducciones acordadas.

surta debidamente sus efectos”¹⁶, lo que implica básicamente financiamiento externo, especialmente mientras se gesten las nuevas exportaciones y estas consigan mercados.

Este es el caso de las políticas de apertura externa en que están empeñados prácticamente todos los países de la Región. El efecto de la caída de aranceles y la eliminación de restricciones sobre las importaciones ha comenzado a sentirse y se estima que en 1991 el valor de estas se ha incrementado en 19%, para la región en su conjunto, mientras las exportaciones solo aumentaron en 0.4% en valor, con la consiguiente reducción del saldo de la balanza comercial. El incremento de las importaciones se concentró en Argentina, Venezuela y México, aún cuando tuvo un alcance bastante generalizado. En los países citados los incrementos son espectaculares: van desde el 98% en el caso de Argentina, hasta 26% en el de México¹⁷.

Como consecuencia, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos aumentó en 1991 a US\$ 17.500 millones (desde 4.000 millones en 1990). Dicho déficit afectó sobre todo a México y otros países que han avanzado en las políticas de apertura y han sido financiados con una inusual combinación de ingresos de capital: emisiones de bonos; inversiones extranjeras, especialmente las realizadas para aprovechar privatizaciones, repatriaciones del capital, y colocaciones financieras de corto plazo. Buena parte de estos dos últimos rubros tienen carácter especulativo y han sido inducidos por la diferencia de intereses luego del pronunciado descenso de la tasa de interés de los Estados Unidos.

Si se exceptúan los bonos, una alta proporción de estos ingresos de capital es inestable por naturaleza. Por lo mismo, la apertura del comercio exterior tiende a financiarse en parte considerable por flujos de capital especulativo

¹⁶ “Transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile, Marzo de 1990, pag. 14.

¹⁷ CEPAL, “Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1991”. Op. cit. pag. 47.

que configuran un perfil de financiamiento frágil e inestable. Vale la pena preguntarse hasta cuando podrá mantenerse una apertura externa que origina un déficit creciente en cuenta corriente, financiado tanto con nueva deuda externa como con colocaciones de un capital especulativo volátil, que se añaden a obligaciones pendientes enormes, que en muchos casos crecen de año en año con la acumulación de atrasos en los pagos de interés (25.000 millones de dólares en 1991).

4.- A MODO DE CONCLUSIÓN

Cabe afirmar que la situación actual de la mayoría de los países de América Latina no permite anticipar el pronto retorno de la Región a una senda de crecimiento y progreso. Restan todavía secuelas de la penosa década de los

Conseguir un desarrollo económico sano depende de la capacidad que América Latina tenga para conducir políticas capaces de cumplir con tres objetivos: a) estabilizar la economía y restaurar los equilibrios macroeconómicos, b) romper el estancamiento e iniciar el crecimiento del producto y c) poner en marcha una economía cuyo principal sector conductor sea la exportación, con la transformación estructural que este objetivo implica.

Los requisitos internos para llevar dichas políticas a buen puerto demandan capacidad de decisión y constituyen intrínsecamente una tarea muy compleja. El largo aprendizaje que ha significado la crisis ha acrecentado la iniciativa de los Gobiernos y su determinación para pedir sacrificios a la sociedad. Pero hay un desgaste inevitable: las fallas y los fracasos repetidos han socavado su

Urge romper el estancamiento y conseguir pronto una clara mejora de bienestar para los pobres

80 y éstas constituyen lastres de los que muchos países no han conseguido todavía desprenderse.

credibilidad en los países con los desequilibrios más pertinaces y, si la crisis se prolonga, la in-

governabilidad puede impedir muy pronto toda acción efectiva. Hay un límite de tiempo para conseguir resultados y en no pocos países ese límite está muy cerca. Urge, por lo mismo, romper el estancamiento y conseguir pronto una mejora clara de bienestar para la población pobre.

Entre los requisitos externos hay dos que son absolutamente imprescindible. El primero es la necesidad obvia de contar con un acceso a los mercados externos. Sería una amarga ironía que nos esforcemos por hacer de la exportación de manufacturas el sector conductor y tropecemos con las barreras de siempre en los países industriales.

El segundo, también obvio, es la urgencia de encontrar un real alivio al problema del endeudamiento externo. Se ha indicado ya que el Plan Brady no parece suficiente y que la deuda no ha cesado de crecer, entre otros hechos, por la imposibilidad en que se ven algunos de los mayores deudores por atender los pagos de intereses. Si lo hicieran, tendrían de todos

modos que endeudarse adicionalmente para funcionar. Es posible que México, Venezuela y quizás algún otro país, a pesar del escaso alivio conseguido con la renegociación, consigan volver a la normalidad en cuanto a financiamiento externo, pero son casos de excepción. Para la mayoría de los otros, la deuda es un obstáculo muy difícil de superar y sin una sustancial reducción de su cuantía son negativas sus perspectivas de recuperación. No hemos tocado sino los problemas económicos de la Región. Desde el punto de vista social y político, el gran problema de América Latina sigue siendo su mala distribución de los ingresos. La crisis ha agravado la falta de equidad de la mayoría de las sociedades latinoamericanas. Las políticas que dicha crisis ha exigido y el sesgo ideológico con que se han diseñado han ahondado las diferencias económicas entre sus habitantes. A largo plazo, la suerte de la Región dependerá mucho más de cuanto se haga para salvar esas diferencias que de la acción económica en que hoy se hallan concentrados los Gobiernos.