

Políticas de estabilización en América Latina: conflictos y alcances

Rafael Téllez Sánchez*

Summary

This work seeks to present an argumentational approach of the implications so much of the formulation of stabilization policies as of their scopes in the context of the crisis and restructuring of the economy, the state and the civil society. In this purpose it identifies the development trends of the policies, their rationality and the effects on the principal variables it seeks to affect. The principle starts considering the highly conflicting stage in which they are unfolded, associated with the impact that the society is generating.

Síntesis

Este trabajo busca presentar un enfoque argumental de las implicaciones tanto de la formulación de políticas de estabilización como de sus alcances en el contexto de la crisis y reestructuración de la economía, el estado y la sociedad civil. En este propósito identifica las tendencias de desenvolvimiento de las políticas, su racionalidad y los efectos sobre las principales variables que buscan afectar. En este sentido desde el principio se parte de considerar el escenario altamente conflictivo en que esas tendencias se desenvuelven, asociado al impacto que la sociedad está generando.

1. El problema: ¿un problema de método?

En lo que se refiere a las políticas de estabilización en América Latina, el primer elemento es la organicidad de la crisis, cuyo pico más notorio fue el estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 y la emergencia de numerosos movimientos y tendencias reformistas en los regímenes de las naciones suramericanas. Dicha organicidad deriva de la necesidad de em-

bocar el estudio desde las conexiones estructurales entre los ajustes económicos, sociales y del estado en el marco de la reestructuración mundial.

El segundo elemento es el del carácter inacabado de los procesos de ajuste derivados de la prolongación de la inestabilidad y la profundización de la incertidumbre en los países individualmente considerados dentro del sistema económico mundial. Dentro de este marco los referentes de los "paradigmas" de política económica (monetarismo, ofertismo, neokeynesianismo y neoestructuralismo), o sea las varia-

*INSED, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, COLOMBIA.

bles que buscaron afectar, responden a la lógica de la reestructuración (la transnacionalización y la globalización), donde la única certeza es el cambio y la insinuación de un nuevo orden que aún no tiene centro de gravedad.

El tercer elemento es reconocer lo común y lo diverso, tanto en las causas de la crisis latinoamericana como en la lógica (racional) de las políticas. Ello explica el distinto grado y momento de ocurrencia del *shock* en cada uno de los países, así como la capacidad de absorción, como aspectos generados, según la mayoría de investigadores, por la parálisis de los flujos de financiamiento externo, puesto que fue diferente para los países exportadores y no exportadores de petróleo de la región. En estos últimos la crisis ya había comenzado con el alza de precios internacionales.

En este sentido es necesario superar el sesgo cortoplacista de los supuestos y las medidas, en el sentido de que, aunque el blanco común de las estrategias de estabilización y crecimiento fue el déficit fiscal "inercial y planeado", habría necesidad de distinguir los desequilibrios macroeconómicos en el largo plazo, en cuyo caso aparecen los "saldos sociales" con mayor protuberancia para pasar a los desequilibrios estructurales como balance de los sesgos hiperliberalizantes.

Las pruebas de este último aspecto, es decir, el déficit fiscal y los consiguientes efectos sobre la tasa de inflación, muestran que los resultados de las políticas han sido contrarios, en general. Al mismo tiempo han permitido mostrar la conexión del ajuste económico (liberalización comercial, equilibrios macroeconómicos, inserción internacional) con el ajuste del estado (descentralización económico fiscal y centralización política) y redemocratización de la sociedad civil (nuevos espacios de acción social, autonomía y participación) que aparecen encubiertos en los objetivos de la "doctrina neoliberal de la austeridad", consistente en reducir el gasto público para forzar a los individuos a aceptar las reglas del mercado¹.

¹Desde las teorías que en este trabajo se reseñan,

En suma, la recuperación de la organicidad de la crisis y las respuestas desde las políticas económicas implican identificar las conexiones entre los desequilibrios macroeconómicos básicos (sin demeritar su especificidad) con las tendencias de transformación dentro de un marco profundamente inestable, desde donde se perfila un nuevo orden y el derrumbe de las certezas de los paradigmas previos. La sobredeterminación económica de la crisis al mismo tiempo convalida los ejes del ajuste global, como transición a un nuevo crecimiento (relanzamiento de la acumulación mundial, reestructuración y surgimiento de un nuevo orden social).

El empirismo tiene la mejor opción en el juego de variables observables, tanto en la coyuntura como en el largo plazo. Con excepción del neoestructuralismo, las corrientes en disputa se caracterizan por los alcances de corto plazo y una visión "hedonista" de la austeridad y la eficiencia.

2. Antecedentes de la crisis y las políticas de ajuste

Para América Latina, la década del 70 fue un periodo de relativo crecimiento, estimulado por políticas internas de expansión² de la inversión y por el desempeño positivo de la demanda ex-

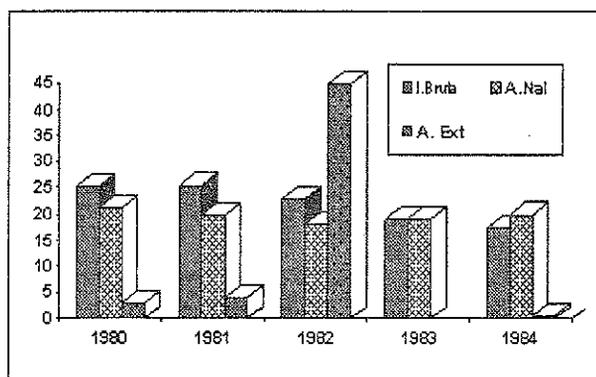
solo se tiene una visión restringida (economicista) de los alcances, pero no por ello inductora de la necesidad de evaluar los escenarios de conflicto en el nivel teórico y en el nivel de la realidad dramática de los ajustes macroeconómicos. Es de notar que la estabilización buscada en los agregados macroeconómicos está estrechamente vinculada a los ajustes "inerciales" de la reestructuración del sistema (*globalización, transnacionalización*) y la necesidad de vencer la inercia de los desequilibrios estructurales como rigideces ante un entorno altamente flexible e inestable.

²Como el crecimiento del consumo tiende a ritmos más rápidos que el del producto, las importaciones aumentaron aceleradamente, sobre todo entre 1979/80; de modo que estas circunstancias favorecieron las políticas internas de los países latinoamericanos dirigidas a ampliar la demanda en el contexto de la sustitución de importaciones.

terna. Las políticas internas estuvieron dirigidas a impedir que el déficit fiscal y estructural ahondara los desequilibrios básicos y presionara incrementos de las importaciones³ por encima de niveles manejables, al tiempo que contribuyó al crecimiento de la inversión bruta, que luego empezó a caer en la década de los 80 (figura 1).

El alto nivel de liquidez alcanzado por el sistema financiero internacional debido al auge de los precios del petróleo, y la sobreoferta de crédito externo ("barato" y accesible), incentivaron a los países latinoamericanos a financiar sus déficits en cuenta corriente y, en algunos casos, a acumular reservas sin recurrir a devaluación; por el contrario, la disponibilidad contribuyó a revaluar las monedas de algunos países, como ocurrió en Argentina.

Figura 1: Relación ahorro/inversión como % del PNB 1980/84 en América Latina



FUENTE: CEPAL BID, 1990

De otra parte, al tiempo que se estimularon las importaciones (para caer drásticamente en 1981, como se aprecia en la figura 2), también se presentó una abultada salida de capitales, lo que repercutió finalmente en un desequilibrio estructural a largo plazo del sector externo⁴.

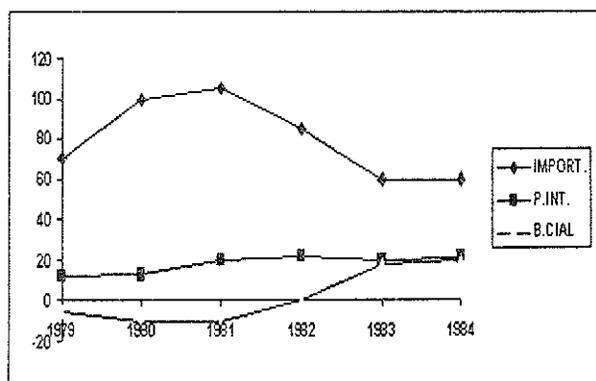
³Las evidencias empíricas muestran que las exportaciones entre 1976 y 1980 solo crecieron en 7,2%, mientras que las importaciones lo hicieron en 12,6% (BID:1985).

⁴En México, Argentina, Chile y Venezuela, entre 1974 y 1978, el PIB nominal creció en 74%, mientras que la deuda fue duplicada, haciendo que los montos contratados llegaran a US\$ 48 millones en condiciones de tasas de interés del mercado libre internacional (BID:34:1985).

Ante esta situación los países respondieron con políticas de devaluación de las tasas de cambio, pasando a depender de los flujos de financiamiento externo, en un momento en que los países tradicionalmente exportadores de capital entraban en recesión (el PIB pasaba del 5 y 6% en los 60 a 1 y 2% en los 80) y el ritmo de crecimiento del comercio mundial decaía en detrimento, sobre todo, de los productos "primarios" de exportación de los países en desarrollo.

Como resultado de la creciente salida de capital privado para las importaciones, disminuyeron los recursos para pago a factores de capital, lo que se tradujo en un aumento del peso de las obligaciones por intereses, que pasaron de representar el 17% de las exportaciones en 1978, al 42% en 1983 (véanse figuras 2 y 3). Así mismo, en 1982 la disminución de reservas en la mayoría de países obligó a las autoridades económicas a "generar excedentes comerciales" para cumplir con los compromisos de pago de intereses, comprometiendo las importaciones de bienes de capital como se ilustra en la figura 2).

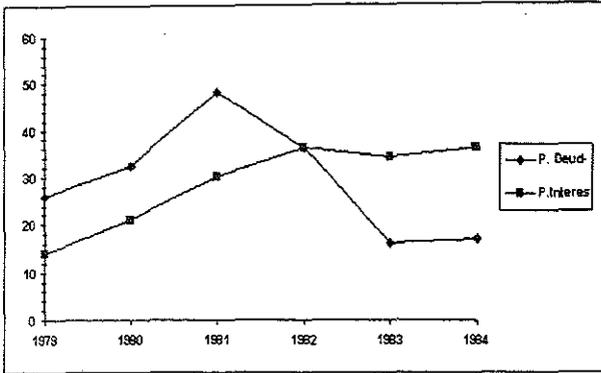
Figura 2: Pago de intereses y ajuste comercial 1979/84



Fuente: BID Informe anual 1985, elaborado por el autor

El efecto de la crisis de la deuda externa (véase figura 3) se hizo sentir a finales de 1982, y en 1983, cuando los créditos bajaron de US\$ 48 millardos a 16 en 1983; al tiempo que los flujos de inversión se reducían por la absorción de capital para el pago de las obligaciones de intereses, las reservas internacionales disminuyeron.

Figura 3: Transferencias de deuda e intereses, América Latina 1979/84



Fuente: BIB, informe anual

2.1. Principales características del programa de ajuste

Los desequilibrios macroeconómicos a que condujo la crisis de la deuda no son tan novedosos como se presentan desde los diagnósticos de coyuntura, puesto que ha sido el rasgo común de *medidas de estabilización* impuestas por el FMI, consistentes en un conjunto de medidas dirigidas al relanzamiento de la acumulación, sobre el supuesto de que el crecimiento está asociado al desempeño del sector externo, al tiempo que éste reacciona al comportamiento del gasto. Por lo tanto, el exceso del gasto afecta el crecimiento, tanto en el corto como en el largo plazo.

Dado que para la corriente monetarista predominante en América Latina en los 80 la fuente de exceso de demanda interna es la expansión del gasto público con efectos agregados sobre el déficit fiscal, tales medidas de política económica se destinaron a los siguientes objetivos:

- i) Reducción del gasto público;
- ii) Control de la oferta de dinero;
- iii) Reducción de los salarios reales;
- iv) Elevación de las tasas de interés;
- v) Devaluación;

vi) Supresión de los subsidios y controles de precios;

vii) Las reformas al sistema de seguridad social.

Las Medidas descritas tienen un triple efecto, que podría sintetizarse así: de un lado, reducir la demanda; de otro, corregir el sistema de precios de mercado de los bienes; y como mecanismo de asignación de recursos en la economía para igualarlos a los niveles internacionales.

En el caso de afectación de la demanda efectiva por vía de reducir el gasto público, partía del supuesto de independencia entre oferta y demanda externa (léase posición contraria en la figura 6). En tal sentido, las medidas de reducción de la demanda, conducen a incrementos marginales en la oferta, profundizando los desequilibrios en la formación de precios relativos y activando las presiones inflacionarias⁵.

Como se muestra en el cuadro 1, llama la atención la coincidencia entre la tendencia negativa de la participación de las exportaciones con relación al PIB, las cuales bajaron al 13%, en la década de los 80, al tiempo que se incrementan las exportaciones de bienes manufacturados; también es notorio el aumento del volumen de exportaciones de bienes primarios (figuras 4 y 5), debido a la necesidad de estas economías de conseguir excedentes para el pago de las obligaciones internacionales, destacándose el incremento de los volúmenes y la baja de los precios internacionales de bienes primarios (desequilibrio estructural del sector externo).

Sin duda, el conflicto entre estabilidad y crecimiento pone en juego las opciones del precario equilibrio de un "día para otro", buscando ajustar la tasa de cambio a las expectativas de

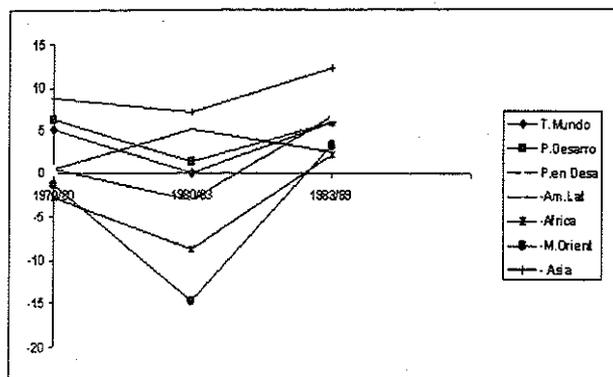
⁵Las presiones inflacionarias conducen generalmente a complicar el sector externo en razón al desplazamiento transnacional de los capitales que no encontrarían un clima de inversión adecuado respecto al crecimiento a largo plazo. Según el trabajo de Helena Villamizar, para el caso colombiano la crisis del sector externo se atribuye al crecimiento de la demanda agregada (11% entre 1991 y 1994), debidos a la expansión del gasto público y privado, sin aumento de inflación, gracias a la revaluación y el desequilibrio de la balanza de pagos.

Cuadro 1: Escenarios conflictivos 1980/82 (principios)

| Estructura económica | Las políticas económicas | Estado del sector externo |
|--|--|--|
| <p>1. Elevado nivel de deuda externa La razón deuda/exportación pasó de 4 en 1970 a 2-5 en 1981. Los intereses de la deuda llegaron a representar el 17 y 25% de las exportaciones de todos los países latinoamericanos</p> | <p>Políticas destinadas a elevar el consumo, en vez de aumentar la inversión, a excepción de Brasil. En 1982 Chile y Uruguay establecieron tipos de cambio fijos, derivando en tasa negativas de crecimiento del PIB de -13% y -10%, respectivamente.</p> | <p>El entorno mundial se hacía adverso al proceso de ajuste, debido a que los objetivos se hicieron depender fuertemente del sector externo. -Crisis del Comercio internacional -Crisis en el financiamiento externo y altos costos financieros</p> |
| <p>2. Tasas de interés altas La deuda contratada a tasas de interés de mercado flexibles durante la década del 70, al tiempo que las economías se hacían altamente vulnerables.</p> | <p>Los países exportadores de petróleo mantuvieron precios de combustibles subsidiados y/o 5 veces por debajo de los precios internacionales. En Venezuela era de US\$ 0,5</p> | <p>Aumento creciente de la incertidumbre y la inestabilidad de las tendencias mundiales, especialmente respecto a las metas de recuperación del crecimiento en los países desarrollados</p> |
| <p>3. Bajos niveles de las exportaciones en relación con el pib En la década del 70 había crecido al 20% del PIB y en 1980/81 al 13% del PIB. Las exportaciones de América Latina solo representaban un 25% de la producción de bienes comerciables internacionalmente.</p> | <p>La tendencia internacional hacia las devaluaciones y establecimiento de tipos de cambio flexibles. Los salarios reales empezaron a disminuir. La relación salarial deja de ser el principal mecanismo de asignación de recursos en la economía. La baja en los salarios reales derivó en desaceleración del ritmo de crecimiento, al tiempo que permitió la expansión del empleo, especialmente en el sector moderno.</p> | <p>Inestabilidad y fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo Emergencia de inusual inestabilidad del dólar y las perspectivas de la economía norteamericana, agravando la inestabilidad de las tasa de interés (la Libor pasó de 2% a largo plazo al 5% en el corto plazo). Retiro de los bancos privados de los créditos a América Latina y consecuente presión a aceptar los condicionamientos del BM y FMI.</p> |
| <p>4. Crisis de los precios internacionales de bienes primarios. La mayoría de países dependía fuertemente de las exportaciones de Bienes primarios, a excepción de Brasil; éstos representaban el 75%, representados en mineros y agropecuarios. Entre tanto, para Corea, Taiwan, Singapur, etc., las manufacturas representaban el 85 y 90% de las exportaciones.</p> | <p>Las políticas de ajuste fueron lentas, incoherentes y carentes de continuidad, lo que derivó en mayores desequilibrios, sobre todo en el sector externo. Para este periodo el alza de los precios en el corto plazo tuvo efectos negativos sobre los objetivos de control de la inflación.</p> | <p>La transferencia neta de Recursos pasó de representar el 4% del PIB y el 25% de las exportaciones. Los beneficios de las exportaciones se anularon por la baja de precios internacionales de bienes primarios y fuga de capitales, traduciéndose en desaceleración del crecimiento y aumento de la inflación. Incrementos sustanciales del déficit fiscal y tendencia a su financiación con crédito.</p> |

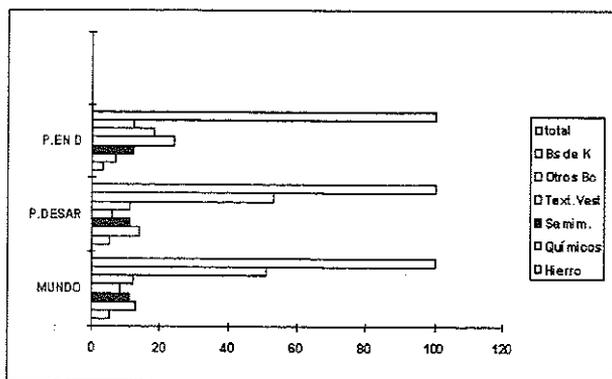
FUENTE: FMI Informe quinquenal 1990, elaboración del investigador.

Figura 4: Índice de crecimiento de las exportaciones entre 1979 y 1989



Fuente: BID informe anual 1985, CEPAL 1991, elaboración del investigador

Figura 5: Composición de las exportaciones mundiales de manufacturas entre 1984/87



Fuente: BID, CEPAL, cálculos del investigador

acumulación a niveles razonables asociados al riesgo que genera la inestabilidad. Las tensiones se expresan en un escenario de pactos entre el trabajo y el capital como estrategia de atenuación del conflicto. Faltaría en el cuadro 1 incluir este conflicto, cuya expresión en el terreno económico se expresa en la baja de los salarios reales en el contexto de una nueva forma de gestión de la relación salarial iniciada en los 80.

En los años 80, asistimos a un sorprendente cambio en la composición de las exportaciones de los países en desarrollo, particularmente los latinoamericanos, al convertirse en exportadores

de manufacturas (figura 5); con excepción de Perú y Chile, aumentaron significativamente las exportaciones no tradicionales⁶ diferentes al petróleo. En este fenómeno, las políticas tuvieron escasa responsabilidad; fue más el resultado de la reestructuración de la producción mundial (globalización) que empezó a ubicar las plantas de producción (maquilas) en la periferia.

3. Enfoque teórico: racionalidad y conflicto

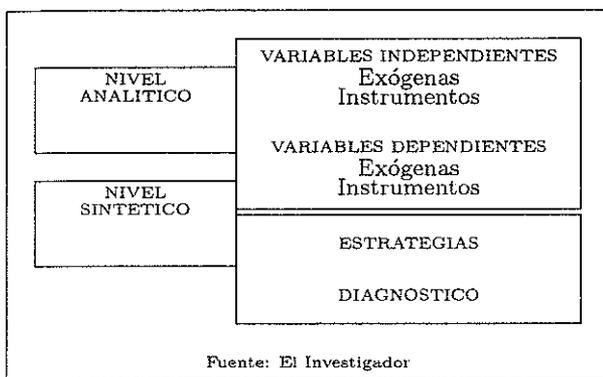
La formulación de las políticas de estabilización constituye un proceso basado en los sistemas conceptuales de las escuelas económicas, al tiempo que tiene un grado relativo de conflicto por los intereses ligados directa o indirectamente a los equilibrios macroeconómicos. Una manera de comprender dicha racionalidad e identificar el conflicto es analizando los presupuestos teóricos conceptuales (o paradigmas) que intervienen. Al respecto Feinstein (CEPAL:1984:99), introdujo la noción de "paradigma" para identificar el conjunto de "orientaciones básicas" que centran la atención en las variables que definen los instrumentos de política (variables independientes) y los objetivos (variables dependientes).

En América Latina los "paradigmas" que mayor influencia han tenido en la formulación de las políticas de estabilización y en su evaluación son: *el monetarismo*, *el keynesianismo* (*¿post?*), *el ofertismo* y *el neoestructuralismo*.

⁶Para la segunda mitad de la década de los 80, Colombia comenzaba a incrementar las exportaciones de petróleo, al tiempo que los precios del café caían en la más aguda depresión. Las confecciones y otros semimanufacturados crecerían en un 11,8%. Brasil y México constituyen en este periodo los más dinámicos exportadores, al tiempo que sus desequilibrios macroeconómicos provocados por el déficit fiscal los condujeron a una inflación de más del 70%; otro tanto ocurriría con Argentina y Perú, con inflaciones de más de dos dígitos, más directamente ligados con la crisis de la deuda, y por la parálisis de los flujos externos, lo cual incrementó el déficit fiscal hasta tocar el 10% del PIB.

Deliberadamente o no, ellas han sido utilizadas con rigor o combinadas para conseguir objetivos de equilibrio macroeconómico.

La racionalidad y el conflicto surge de la necesidad de un proceso más o menos tecnocrático de elaboración de modelos (véase figura 1) explicativos y predictivos (explícitos o no) que den cuenta de la complejidad de factores desencadenadores de los desequilibrios macroeconómicos y la comprensión de la dinámica del sistema económico en presencia de factores externos e internos de incertidumbre.



Adicionalmente dicha racionalidad y conflicto pone en evidencia los juicios valorativos de los actores y *formuladores de política* en un ambiente proclive a las tensiones coyunturales que reducen o restringen la autonomía ("*soberanía*") y desmitifican el carácter neutral de las políticas macroeconómicas. Por estas razones es necesario simplificar la complejidad del mundo real en el análisis teórico.

3.1. Presupuestos teórico-interpretativos

En este trabajo se considera conveniente comenzar poniendo en evidencia algunos elementos destacables de las distintas corrientes o "paradigmas" con los cuales se formularon las políticas de *estabilización* en América Latina desde 1982, particularmente el monetarismo, el keynesianismo, el enfoque de oferta y el estructuralismo.

3.1.1. El monetarismo

Las estrategias bajo este enfoque quizá han sido las más notorias y generalizadas en la región, consistentes en controlar la oferta monetaria para frenar la inflación en el corto plazo⁷, liberalizar el comercio con desregulación arancelaria en el mediano y largo plazo y eliminar los subsidios para estimular el crecimiento.

El diagnóstico en el cual se basa esta estrategia centra la atención en el proceso inflacionario (e hiperinflacionario) atribuible a la creciente expansión de la oferta monetaria, la cual tiene directa relación con la expansión de la demanda. Adicionalmente, el crecimiento de la base monetaria está ligado a la necesidad de financiar los déficits corrientes del sector público provocados por el desbordamiento del gasto.

Así

mismo se fundamenta en cuatro supuestos: *i*) la teoría cuantitativa del dinero; *ii*) la teoría del equilibrio económico; *iii*) el enfoque monetario de la balanza de pagos. *iv*) el principio keynesiano de la *demanda efectiva agregada* (véase figura 6)

- i*) **Teoría cuantitativa del dinero.** Es conocida la versión que atribuye a la cantidad de dinero la causa del incremento de los precios, caso en el cual, para reducir la tasa de inflación es necesario reducir la oferta monetaria. En términos más técnicos, la expansión de la oferta monetaria se debe a la necesidad de financiar el déficit corriente del sector público originado por incrementos en el gasto más allá de las posibilidades de generar ingresos.

Otra manera de reducir la presión sobre la base monetaria es través del alza en

⁷Generalmente el análisis es coyuntural y las propuestas o estrategias tienen objetivos en el corto plazo, obedeciendo a una lógica microeconómica de equilibrio que generalmente no es compatible con el largo plazo. Según el FMI (et al. pág. 43), "De hecho el periodo de largo plazo al cual es aplicable este enfoque bien puede consistir en apenas un año. Se trata de una cuestión empírica" (FMI, citado por Helena Villamizar; 1991: 40).

las tasas de interés, ya que se considera que uno de los problemas para estabilizar las economías es el descenso de la tasa de ahorro interno, y esto se debe a que las tasas de interés no son atractivas, lo que genera presiones adicionales en la masa monetaria circulante (excesos de liquidez con escaso poder de compra). Estos argumentos fueron muy comunes en estos países, llevando a liberar las tasas de interés y las tasas de cambio⁸ (cuadro 1) por encima de los niveles internacionales⁹, afectando el nivel de precios de bienes y servicios en el corto plazo y propiciando la "inercia inflacionaria" prevaleciente en la región durante las décadas del 70 y 80.

ii) **La teoría del equilibrio económico** está ligada a la *liberalización de los mercados*, y se basa en el supuesto de que, en la medida en que los mercados operen sin "imperfecciones", las decisiones basadas en los precios de mercado llevarán a una asignación óptima de recursos económicos (Smith). En tal sentido el bienestar como objetivo depende de la eficiencia económica del consumo, a la manera neoclásica, es decir, maximizando el bienestar, sobre reduciendo el consumo e incentivando el ahorro¹⁰.

⁸Como se muestra en el cuadro 1, de acuerdo al enfoque monetarista de la austeridad, se recomendaron tasas de cambio flotantes de modo que expresaran la competitividad o poder de compra real, resultado de aplicar la austeridad. Al respecto véase el trabajo de Peter Quirk, "Los regímenes cambiarios como instrumento para poner coto a la inflación", en la revista Finanzas y Desarrollo del Fondo Monetario Internacional, de marzo de 1996, pp. 42-45; en este estudio se presenta la clasificación que el FMI hace de cuatro tipos de cambio: fijación diaria de acuerdo a las señales de mercado: tipo flotante de acuerdo a los movimientos de otras monedas; tipo de cambio fijo y flotación independiente con intervención moderada para suavizar.

⁹En algunos casos las altas tasas de interés en presencia de tipos de cambio fijos pudieron contribuir a la entrada de capitales externos, aunque en escasa proporción, puesto que el pago de intereses de deuda a altas tasas externas terminó por anular estos objetivos de corto plazo.

¹⁰Hayeck propone una doctrina de austeridad en el

iii) **El enfoque monetario de la Balanza de pagos** considera que los problemas a este nivel están asociados a la expansión acelerada del crédito interno por encima de las demandas del público. Por lo tanto es necesario disminuir los saldos monetarios ante una devaluación a través de medidas contraccionistas. Dado que la devaluación, según esta tesis, genera expectativas negativas (de pérdida) en el poder adquisitivo del dinero, elevando los costos de oportunidad de la liquidez deben disminuirse los saldos disponibles para completar el ajuste.

iv) **Principio "keynesiano" de la Demanda Efectiva Agregada:** resulta curioso que este sea uno de los fundamentos más importantes del monetarismo. Sin embargo, debe leerse dentro del paradigma del nekeynesianismo que sirvió al monetarismo para explicar la inflación, como proporción de la *demanda efectiva excedente* gracias a la expansión de la oferta monetaria (véase figura 6).

En contravía de los efectos esperados por la teoría keynesiana, para el monetarismo era claro que había que reducir el déficit fiscal como causante de la expansión de la demanda, principalmente a través de la disminución del gasto público, aumento de los impuestos y altas tasas de interés¹¹.

gasto, basado en el principio clásico de "escasez", con el fin de restringir la libertad absoluta sobre gasto, proponiendo dos objetivos contrarios a los keynesianos: a) Reducción del ingresos para trasladarlo a la producción, asumiendo que los precios de los productos pueden bajar, atrayendo demanda externa, b) Al reducir la compras de los productos extranjeros, se refuerza la competitividad del país (citado por Parguez:1989:45). Según el autor, la razón de esta preocupación deriva de la necesidad de los gobiernos de generar un nuevo pacto social, donde se obliga a la sociedad civil a limitar el gasto y a forzar la aceptación de las leyes del mercado.

¹¹En las condiciones actuales de dominancia de los flujos internacionales de capital, el objetivo de "pleno empleo" de las décadas de auge keynesiano se desplazó a objetivos de equilibrio cambiario y costos comparativos de eficiencia, donde el "pleno empleo" es el que tolere el mercado, y depende en últimas de la competitividad que alcance un país (Parguez:1992).

Cuadro 2: Tipos de políticas de cambios

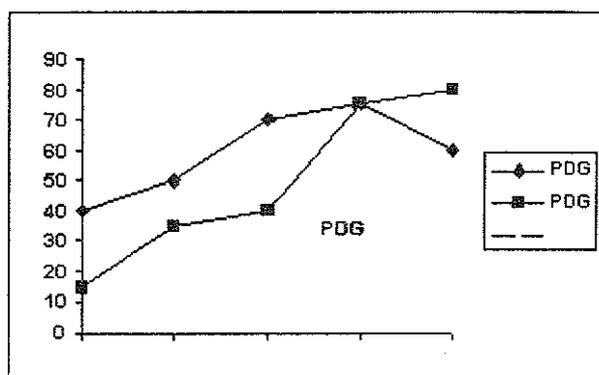
| Sistema puro de cambios fijos | Sistema puro de cambios libres | Mercados orientados |
|--|---|--|
| No a la libertad de capitales | Libre cambio de capitales. | Libre cambio |
| Ningún papel del mercado de cambios | El mercado por sí mismo establece la tasa de cambio | El mercado establece la tasa de cambio |
| El estado fija la tasa de cambio | Ninguna intervención para orientar el mercado | El mercado es constantemente orientado por lo gobiernos que desean que establezca las tasas de cambio normales |
| Nada de austeridad en el sentido moderno | Nada de austeridad en el sentido moderno | Carrera hacia la austeridad |
| Economía dirigida | Nada de dirigismo | Dirigismo liberal en nombre del mercado |

FUENTE: Elaborado por el autor con base a estadísticas de la CEPAL 1992.

Un ejercicio realizado por Helena Villamizar¹² demuestra que los supuestos de independencia entre oferta y demanda en que se basan los objetivos del FMI para afectar la demanda, mediante la reducción del gasto público y reducción del déficit fiscal, distan mucho de la realidad. Como se muestra en la figura 6, la curva PDG que expresa el ingreso que los empresarios esperan recibir por la venta de sus productos (Precio de Demanda Global) tiende a desplazarse hasta que los Precios de Oferta Global (Costo más ganancia) lleguen a un nivel sostenible, o sea, en la intersección de las dos curvas que hacen la *Demanda Efectiva* (véase figura 6). Según lo anotado, esta situación no es tenida en cuenta en la formulación de objetivos de políticas de ajuste por el lado de la demanda. Para superar esta interdependencia hacen depender esta última del sector externo, lo cual sería posible si las condiciones externas no presentaran la inestabilidad e incertidumbre que reportan a lo largo de los últimos veinte años. El correlato político de la economía monetarista estuvo apoyado por la doctrina de la *austeridad* como una respuesta ideológica a la reacción de amplios sectores afectados. El incremento de tensiones y conflictos sociopolíticos constituyó el rasgo distintivo de la respuesta en las

¹²Villamizar.H. "Elementos para el análisis de los programas de ajuste" Cuadernos de Economía N° 16, 2° semestre de 1991 p.50 -78, Bogotá, 1991. En este trabajo del cual se presenta la figura en este, se enfatiza el sesgo de las políticas del FMI a afectar la demanda, al tiempo que se estimula la oferta en términos los postulados Keynesianos de incrementar el consumo.

Figura 6: Precios de Oferta y Demanda Global



sociedades de la mayoría de países, marcando una ruptura dramática en la gestión de las relaciones entre el el trabajo y el capital¹³.

3.1.2. Economía de la Oferta

Contrario al monetarismo, para el ofertismo la inflación se origina en las presiones de la oferta agregada, la cual está dada por la función

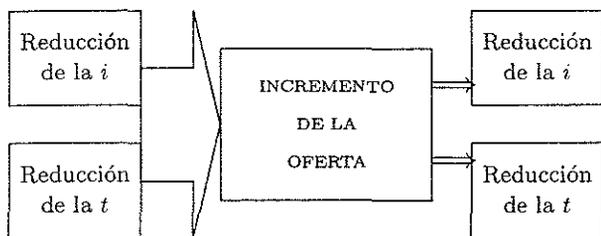
¹³Esta situación responde también a las tendencias mundiales de cambio de la relación salario-productividad que sirvieron de argumento para una nueva forma de gestión de la relación salarial a través de la negociación directa y la participación de los trabajadores en la gestión de las utilidades. Según autores como Lipietz, las gestión postfordista de la organización de la producción implicó que los salarios se convirtieran en capital fijo y por consiguiente se generalizara la flexibilización de los contratos por productividad. Véase Oman Charles, en las reglas de juego en América latina, Ed. Corregidor, Madrid, 1994, pp.21-45.

Esquema del enfoque monetarista

| Diagnostico | Estrategia | Supuestos | Políticas |
|-------------|--|--|--|
| | | Teorías | Objetivos |
| Monetarismo | <p>La inflación es causada por la sobreexpansión de la Demanda efectiva.</p> <p>La expansión de la corriente monetaria se debe a la necesidad de financiar el déficit corriente del sector público originado por el gasto público.</p> | <p>Política antinflacionaria para controlar la oferta monetaria en el corto plazo.</p> <p>Política de liberación comercial y desregulación arancelaria (apertura) para estimular el crecimiento en el mediano y largo.</p> <p>Política cambiaria.</p> <p>Tasas de cambio flexibles.</p> <p>(devaluación revaluación)</p> | <p>Teoría cuantitativa del dinero.</p> <p>Teoría del equilibrio económico.</p> <p>La liberación del mercado conduce a eliminar las distorsiones en asignación eficiente de recursos.</p> <p>Enfoque monetario de la Balanza de Pagos.</p> <p>El déficit en la Balanza de Pagos es originado en la expansión del crédito interno. El ajuste se presenta cuando los agentes disminuyen el gasto y aumentan las exportaciones.</p> <p>Demanda efectiva agregada.</p> <p>La inflación originada en la expansión de la demanda efectiva, luego es controlada reduciendo el déficit fiscal por la vía del reducir el gasto público (austeridad).</p> <p>Los objetivos de reducción del déficit fiscal fueron anulados por la debilidad en la formación de ahorro interno y los desequilibrios estructurales del sector externo.</p> <p>Las disminuciones en el déficit fiscal se debieron al aumento en impuestos.</p> <p>Disminución del gasto público en algunos países. Liberación del sistema de precios como mecanismo de asignación de recursos.</p> <p>Liberación de las tasas de interés.</p> <p>El Objetivo de desaceleración de demanda para estimular el ahorro interno, en general, se revirtió en aumento del consumo y el gasto público.</p> <p>Desactivación de las presiones inflacionarias.</p> |

FUENTE: Elaborado por el investigador

de las tasas impositivas y las tasas de interés [$O = f(i, t)$], donde O es el nivel de oferta agregada con tasas de interés e impositivas óptimas (reducidas). Una relación esquemática es presentada por el flujo grama de Feinstein de la siguiente manera:



FUENTE: Feinstein, 1994

Igual que el *monetarismo*, se basa en la teoría del equilibrio económico, pero bajo el supuesto de que la expansión de la oferta conduce a la reducción de los precios y al pleno empleo, mediante la reducción de las tasa de interés y de los impuestos, lo que a su vez conduce a incrementos sustanciales de la inversión.

3.1.3. El Keynesianismo

El núcleo de esta teoría se ubica en la dinámica económica como resultado de los movimientos en la demanda agregada. Como se señala en la curva de precios de oferta y demanda global, la abscisa de la X representa también el nivel de empleo, y la Y el nivel de producción (véase figura) destacándose el énfasis que la teoría key-

nesiana del crecimiento¹⁴ y el pleno empleo¹⁵.

3.1.4. El estructuralismo

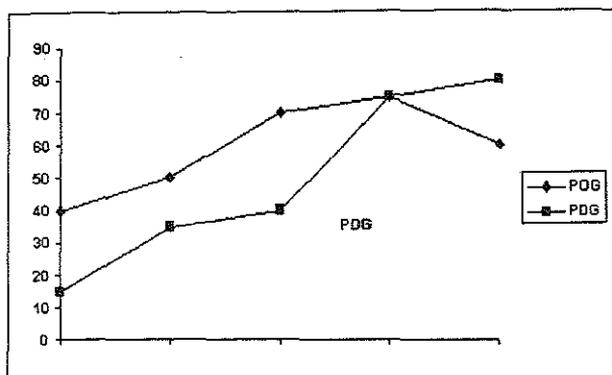
Para resumir, el estructuralismo introdujo tres importantes modificaciones al modelo de crecimiento económico basado en el pleno empleo y la acumulación de capital. La primera fue la especificación del equilibrio macroeconómico; la segunda, la caracterización de las relaciones microeconómicas de base; y la tercera la definición del papel del Estado.

En general, este enfoque reconoce la necesi-

¹⁴A este respecto, el teorema de Hecksher-Ohlin-Samuelson (H.O.S.) postula que las ventajas comparativas entre los países están basadas en la abundancia relativa de los factores de producción; por tanto, una economía exportará bienes intensivos de trabajo, capital o recursos naturales en función de su factor abundante. La dotación de factores implica que, dadas unas condiciones de equilibrio en autarquía, los precios relativos a que se enfrentan las firmas en cada economía son diferentes. La abundancia relativa determina precios relativos factoriales también diferentes, generando una ventaja comparativa en la producción de los bienes intensivos en el factor abundante. Las ganancias del libre comercio dentro del esquema de H.O.S; radican en que el efecto de especialización del comercio sobre la estructura productiva de las economías traduce en mayor eficiencia mundial. El Modelo H.O.S. afirma y propone tres supuestos; a) El comercio debe realizarse entre países y bienes complementarios; la composición del comercio debe reflejar las fuentes de ventaja comparativa: la dotación de factores; c) el comercio debe generar efectos directos sobre la distribución del ingreso, por medio de la igualación de los precios relativos de los factores. Véase el trabajo de Carlos Pombo, en *Rv. Planeación y Desarrollo*, DNP, Santafé de Bogotá, Julio, 1994, pp. 194-195

¹⁵Recuérdese que para la teoría keynesiana se supone una capacidad fija instalada y un nivel de ocupación variable que depende de la demanda efectiva agregada; al mismo tiempo uno de los aspectos centrales se refiere a las economías de escala generadas por el gasto público y su efecto sobre la eficiencia marginal del capital y el consiguiente estímulo a la inversión (multiplicador de la inversión). Si bien es cierto las medidas de política basadas en este enfoque se aplicaron en la recesión de los años 30, recientemente se han retomado los presupuestos básicos para formular un modelo destinado al promover la eficiencia marginal de la inversión pública bajo el supuesto de escasez de flujos y crecientes traslados al sector privado a través de la llamada inversión en infraestructura productiva.

Figura 7: Precios de Oferta y Demanda Global



FUENTE: Villamizar, 1992

dad de la intervención del Estado para imprimir dinamismo al sistema¹⁶, captando recursos a través de “sistema tributario reformado”; para tal fin es necesario un proceso de modernización del aparato estatal de modo que pueda responder a las necesidades de la modernización/reconversión de la industria.

4. Conclusion I: interdependencia, corto y largo plazo

Las tendencias recientes (los últimos cinco años) muestran una disminución tanto de la demanda interna como del PIB (FMI: 1996)¹⁷, al tiempo

¹⁶Los poskeynesianos vinculan el comercio exterior con la tasa de crecimiento y tienden a considerar los encañamientos sectoriales que pueden generarse incrementando el comercio entre los países, por su efecto sobre la demanda agregada. Esta interpretación tiene problemas para el análisis del comercio binacional, puesto que par el caso de estudio, la oferta exportable de Venezuela tiene una connotación residual (exportación de excedentes) no concordante con la tendencia del comercio mundial moderno. Desde esta perspectiva se refuerza la hipótesis de que la política cambiaria y arancelaria son determinantes de las exportaciones, por su efecto en los precios y los costos relativos.

¹⁷Según el trabajo de Swri Ghosh publicado en la revista del FMI (Finanzas y Desarrollo, Marzo 1996, pp. 38), el PIB de los países en desarrollo tiene a una leve mejoría de 0.8%, colocándose alrededor del 4%, mientras que el de los países desarrollados no supera a corto plazo el 2.9%. Pese a estos estimativos optimistas y de

que los resultados de los equilibrios básicos (desempleo, saldo presupuestal, inflación y balanza de pagos) tienden a ser negativos. Con algunas excepciones como el quiebre de la inercia inflacionaria en Argentina, Perú y Uruguay, el resto de países continúan presentando serios problemas de largo plazo.

Como se insinúa en la figura 8, es evidente que la consecución de equilibrios de corto plazo han profundizado los desajustes estructurales, haciendo que en la región prevalezca una tendencia a perder capacidad de compra (disminución de los términos de intercambio), en un momento donde al mismo tiempo, se agudiza la liberalización del comercio mundial y la competencia por interbloques continentales (Lipietz: 1995).

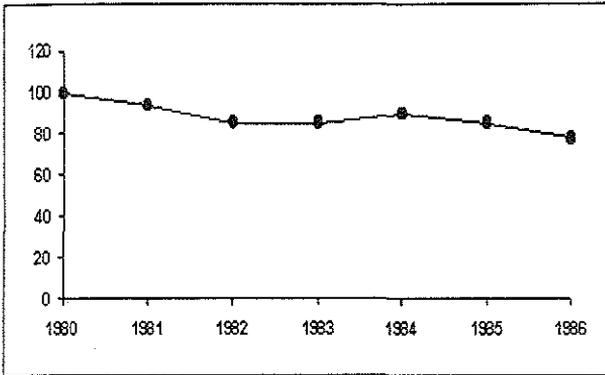
De mantenerse la tendencia de reducción del gasto y los incrementos en las tasas impositivas, los desequilibrios del sector externo seguirán influyendo sobre las tasas negativas de inversión, dado el desplazamiento de recursos internos y externos de la banca oficial internacional, hacia la financiación del déficit fiscal causante de la inflación según la corriente monetarista y, de la excesiva contracción de la demanda efectiva que a su vez, está pesando sobre la desinversión en todos los países de la región.

La abundancia de evidencias a favor y en contra de las dificultades y prolongación de la inestabilidad y la recesión hacen difícil organizar un enfoque unívoco, es menester aventurar hipótesis que introduzcan la incertidumbre sobre las tendencias a largo plazo de las economías Latinoamericanas.

La primera hipótesis, es que desde la perspectiva de las políticas “neoliberales” esbozadas atrás, se afectan las variables más sensibles en el corto plazo generando equilibrios transitorios, por ejemplo en la balanza cambiaria y las tasas de interés, pero se profundizan los desequilibrios

conjunto, el reciente desempeño de las economías latinoamericanas ha comenzado a decrecer, tómesese el caso de la economía Colombiana, Venezolana y Mexicana cuyos PIB a 1995 habían bajado alrededor de un punto (CEPAL, Doc. Dic. 1995, circul. rest.)

Figura 8: Términos de intercambio en América Latina



FUENTE: CEPAL

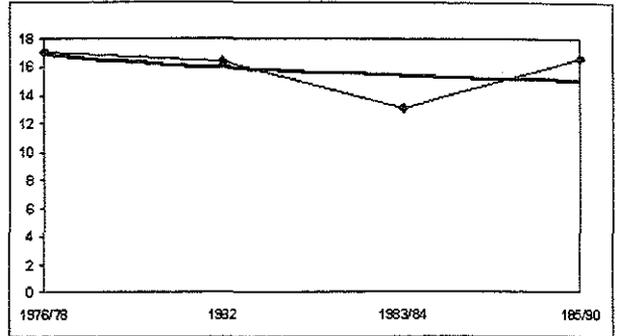
de largo plazo.

Resulta de que según el mismo FMI, las condiciones de equilibrio están sujetas más a la *austeridad y capacidad previa*, que de las condiciones de la formación de capital para el crecimiento. Debido a ello, países en “*extrema condición*” como Haití y algunos Africanos, han sido confinados para tratamiento especial (allí el *chock* hace parte de la historia de dichas naciones).

Desde la perspectiva del largo plazo, como puede observarse en la figura 8, las tendencias de largo plazo tienen un significado definitorio en las efectividades o no de las políticas, como sucede con las necesidades de importación, pese a la leve recuperación en los 80s, luego de los 90s se comportó de tal modo que los países dejaron de invertir en bienes de tecnología externa, incrementando las importaciones de bienes de consumo final con el consiguiente desequilibrio en sector interno.

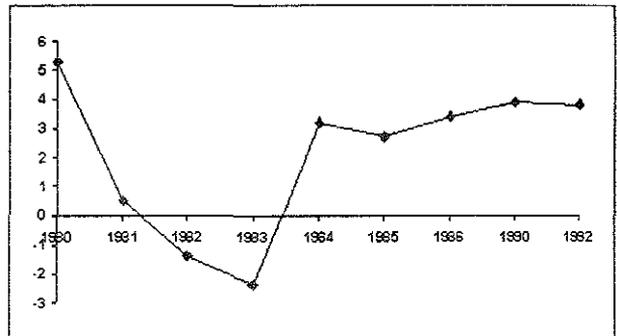
Otra manera de corroborar la hipótesis es mirando como el PIB en la región empezó a decrecer en 1992 como resultado de los efectos acumulados que provocó la implementación de las políticas de estabilización en los 80 y parte de esta década (véase figura 10).

Figura 9: Capacidad media anual de importar de América Latina 1976-1990



FUENTE: CEPAL, elaborado por el autor

Figura 10: Crecimiento del PIB de América Latina



FUENTE: CEPAL 1995

5. Conclusion II: inestabilidad como atributo del crecimiento

Una opción de organicidad en las investigaciones económicas, apunta a centrar los ejes en la evaluación de las políticas, teniendo en cuenta que estos están determinados por el rol de los agregados macroeconómicos (más sensibles) en función de los procesos de globalización y el lugar de éstos en las prioridades de los gobiernos (análisis del Modelo).

En este sentido, el desempeño organizacional del sector público, está directamente relacionado con las metas de reducción del gasto. Al mismo tiempo, con esta lógica, las metas deben

referirse a indicadores de eficiencia social del gasto, puesto que con ello se consigue ahorro público y privado, Osea que en lugar de eliminar los subsidios como propone el FMI, estos se hagan más eficientes para potenciar el gasto público y la inversión privada¹⁸.

Como se muestra en este trabajo, no ha sido posible compatibilizar los objetivos de corto plazo de estabilización (se volvió de largo Plazo) con las necesidades de un nuevo crecimiento. La inestabilidad se convirtió en el rasgo característico no solo de la economía Latinoamericana, sino del mundo. Este es el supuesto más importante de todo proceso contemporáneo de toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, la inestabilidad es un atributo del crecimiento, por lo que surge una pregunta doble alrededor del análisis tanto de las políticas como de los escenarios que ellas configuran: ¿ Cuáles son los parámetros de estabilidad que el neoliberalismo requiere para el relanzamiento de la acumulación? y cuáles los escenarios de un nuevo desarrollo donde los recursos naturales constituyen una renta percible en el contexto de la reconversión tecnológica por la que transita el mundo post-fordista?.

Bibliografía

- [1] AGOSIN R. MANUEL. "Cambios estructurales y nueva dinámica del comercio mundial", en rev. Pensamiento Iberoamericano, Julio-Dic. 1990, Madrid, pp 43-63.
- [2] AGLIETTA MICHEL. *Regulación y crisis del capitalismo*, Ed.Siglo XXI, Madrid, 1979.
- [3] ALBUNQUERQUE LL. FRANCISCO. *Factores decisivos y rasgos diferenciadores del desarrollo local*. Doc. ILPES (Circulación restringida), Dic 1995
- [4] CEPAL. *Tendencias de la economía internacional en América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la Economía mundial*, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, 1994, pp 29-185.
- [5] CEPPAL. *Dimensiones sociales de la transformación productiva con equidad*, Mimeo de circulación restringida presentado en México en 1995, Ps 68.
- [6] BAER MONICA. "Mudancas e tendencias dos mercados financeiros internacionais na década 90", en Rev. Pensamiento Iberoamericano, Julio-Dic. 1990, Madrid, pp. 65-81.
- [7] OCAMPO JOSÉ ANTONIO Y VILLAR LEONARDO. "Trayectoria y Vicisitudes de la Apertura económica Colombiana", en Rev. Pensamiento Iberoamericano, Junio 1991, Madrid.
- [8] ROMAN CHARLES. *Globalizattion and region-alizattion the challenge for developing countries*, Ed.Centro para el Desarrollo de la OECD, París, 1993.
- [9] VELAZCO ANDRES. "Monetarismo y neoes-structuralismo: lecciones macroeconómicas", en Colección de Estudios CIEPLAN, N° 23, Marzo 1988.
- [10] ZAHLER ROBERTO. *Estrategias financieras latinoamericanas: La experiencia del Cono Sur*, Rev. Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional BM, Nov. 1995, Pp. 35-41.
- [11] VALIER JACQUES. "Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados", en Cuadernos de Economía, Universidad Nacional, N° 21, Segundo semestre 1994, Santafé de Bogotá, pp. 35-65.
- [12] VILLAMIZAR HELENA. "Elementos para el análisis de los programas de ajuste", en Rev. Cuadernos de Economía N° 16, segundo semestre 1991, Bogotá, pp. 44-78.
- [13] KANBUR RAVI. "Pobreza y Desarrollo: el informe sobre el desarrollo humano mundial, 1990", en Rev. Pensamiento Iberoamericano, Julio-Diciembre de 1990, Madrid, pp. 203-221.
- [14] DI FILIPPO ARMANDO. "Transnacionalización e integración productiva en América Latina", en Rev. CEPAL, Diciembre de 1995, Santiago de Chile, pp. 133-149.

¹⁸En este punto, el programa del Salto Social del presidente Samper insinúa una opción social, sin embargo, los resultados de la política de inversión social arrojan un balance negativo, en razón que los indicadores son escasamente perceptibles debido a cambios e inestabilidad. El gasto público incremental sin eficiencia se convierte en costo estructural.

**Crecimiento económico en los principales
países capitalistas**

| | 1961-1972 | 1973-1983 | 1984-1993 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
| Estados Unidos | | | |
| PIB | 4,0 | 1,9 | 3,0 |
| Consumo privado | 4,2 | 2,5 | 2,8 |
| Consumo Público | 3,0 | 1,7 | 2,3 |
| Inversión (FBC) | 4,5 | 0,0 | 3,3 |
| Exportaciones | 6,8 | 3,0 | 7,7 |
| Importaciones | 7,6 | 3,4 | 7,2 |
| Japón | | | |
| PIB | 9,5 | 3,5 | 3,7 |
| Consumo privado | 8,7 | 3,4 | 3,2 |
| Consumo Público | 5,7 | 4,3 | 2,2 |
| Inversión (FBC) | 14,0 | 1,1 | 5,6 |
| Exportaciones | 14,0 | 8,7 | 5,0 |
| Importaciones | 14,4 | -1,2 | 6,4 |
| Alemania | | | |
| PIB | 4,4 | 1,6 | 2,7 |
| Consumo privado | 4,9 | 2,0 | 2,8 |
| Consumo Público | 4,5 | 2,2 | 1,3 |
| Inversión (FBC) | 4,1 | 0,2 | 3,1 |
| Exportaciones | 7,6 | 4,1 | 4,6 |
| Importaciones | 8,8 | 3,2 | 4,4 |
| C.E.E. | | | |
| PIB | 4,8 | 1,9 | 2,3 |
| Consumo privado | 5,0 | 2,1 | 2,6 |
| Consumo Público | 3,9 | 2,7 | 2,0 |
| Inversión (FBC) | 5,6 | 0,0 | 2,7 |
| Exportaciones | 8,1 | 4,0 | 4,8 |
| Importaciones | 8,9 | 2,3 | 5,3 |

FUENTE: Estadísticas OCDE, elaboración del Autor

**Desequilibrios básicos de los principales
países capitalistas**

| | 1961-1972 | 1973-1983 | 1984-1993 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
| Estados Unidos | | | |
| Desempleo | 4,8 | 7,4 | 6,5 |
| Inflación | 3,3 | 8,4 | 3,8 |
| Saldo presupuestario | -0,6 | -1,8 | -2,2 |
| Saldo exterior | 0,5 | -0,5 | -3,3 |
| Japón | | | |
| Desempleo | 1,3 | 2,0 | 2,5 |
| Inflación | 6,3 | 6,1 | 1,7 |
| Saldo presupuestario | 1,1 | -3,5 | 0,6 |
| Saldo exterior | 0,7 | 1,6 | 2,9 |
| Alemania | | | |
| Desempleo | 0,8 | 3,8 | 7,6 |
| Inflación | 3,5 | 4,8 | 2,3 |
| Saldo presupuestario | 0,6 | -3,0 | 2,0 |
| Saldo exterior | 2,1 | 1,6 | 2,2 |
| C.E.E. | | | |
| Desempleo | 2,4 | 7,2 | 15,5 |
| Inflación | 4,7 | 11,8 | 4,8 |
| Saldo presupuestario | -0,4 | ... | ... |
| Saldo exterior | 0,3 | -0,3 | 0,1 |

FUENTE: Estadísticas OCDE

- [15] ZIA QURESHI. "La globalización, nuevas oportunidades grandes desafíos", en Rev. Finanzas y de Desarrollo Fondo Monetario Internacional y B.M., Ed. en español, Marzo de 1996, pp. 30-33.
- [16] PRIMO BRAGA CARLOS. "La internacionalización de los servicios y los países en desarrollo", en Rev. Finanzas y desarrollo, FMI-BM, Marzo de 1996, pp. 34-37.
- [17] QUIRK PETTER. "Los regimens cambiarios como instrumento para poner coto a la inflación", en Rev. Finanzas y Desarrollo, FMI-BM, Marzo de 1996, pp. 42-45.
- [18] FEINSTEIN OSVALDO. "Neoestructuralismo y paradigmas de la política económica", en Rev. Trimestre económico, Vol LI (1), N° 20, Ed. FCE, México, Enero-Marzo de 1984. pp. 99-130.
- [19] BIANCHI ANDRES, DEVLIN ROBERT Y RAMOS JOSEPH. "El proceso de ajuste en América Latina 1981-1986", en Rev. Trimestre Económico Vol LIV (4) N° 26, Octubre-Diciembre 1987, FCE, México, pp. 855-911.
- [20] EDWARDS SEBASTIAN. *Crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste estructural en América Latina*, Colección de Estudios CIEPLAN, N° 23, Marzo, 1986, pp. 67-86.