

CRISIS DE PAGOS Y POLITICA DE AJUSTE EN  
AMERICA LATINA

La reflexión sobre las condiciones económicas, políticas y sociales en América Latina debe dar atención creciente a los problemas generados por la crisis de la deuda externa y la política de ajuste implementada para enfrentarla. En efecto, desde 1981, la evolución social y económica en la región ha sido determinada principalmente por el cambio en las condiciones de la economía mundial y la forma particular con que los gobiernos de América Latina han tratado de adaptarse a ellas.

*1. Condicionantes externos de la crisis de pagos*

Diversos factores se combinaron para generar una situación de crisis en las relaciones económicas externas de América Latina, desde 1981. Las causas son variadas, especialmente las de origen interno. Sin embargo, hay un significativo elemento común, el efecto de un triple shock externo negativo: el deterioro de los términos de intercambio, el alza de las tasas de interés internacionales y la restricción de los flujos de crédito. Estos tres efectos combinados significaron tanto en 1983 como en 1984 una menor disponibilidad de recursos de 64 mil millones de dólares, si se compara con la situación existente en 1980; monto que supera a todas las importaciones de la región y que equivale a un sexto de la deuda externa acumulada.

En 1984, América Latina vendió al exterior un 37% más que en 1980 de café, azúcar, cobre, plátanos, maquinaria, petróleo y otros bienes, pero sólo percibió 8% más en divisas, incremento que no compensa la inflación internacional y que esconde, en realidad, una pérdida que puede estimarse en 25 mil millones de dólares. Véase Cuadro 1. La relación de precios de intercambio de la región, que considera el movimiento de los precios de im-

portación y de los de exportación, se deterioró en esos cuatro años 22% promedio. La pérdida fue mayor para los países exportadores de petróleo (29%) que para el resto (14%); aunque si la comparación se hace con la situación que existía antes de la segunda revalorización de los precios del petróleo, por ejemplo en 1978, los primeros se encuentran igual que hace siete años mientras los no petroleros han deteriorado 26% sus términos de intercambio.

Este fenómeno no es nuevo y con la excepción del petróleo es una tendencia persistente, motivada por la menor relevancia que tienen las materias primas en el comercio mundial, por el control que sobre su comercialización ejercen empresas transnacionales y por la pérdida de competitividad de los productos de la región derivada de la orientación del cambio tecnológico y de su aplicación. De hecho, desde 1970 a la fecha los términos de intercambio de los países no petroleros han caído 34% y se encuentran en uno de los niveles más bajos de los últimos cincuenta años.

Un segundo shock externo muy negativo para América Latina ha sido el alza en las tasas de interés internacionales, producida desde 1979, como consecuencia de la nueva política económica aplicada en los países industrializados, que tiene como objetivo principal contener la inflación. Los pagos netos por servicio al capital extranjero equivalían en 1975 al 6% de la deuda externa, mientras en 1982 eran el 12% de ésta. Como en ese período, el monto de la deuda externa aumentó 3,5 veces, los pagos por utilidades e intereses del capital extranjero se multiplicaron por 7, alcanzando al 45% del valor de las exportaciones.

Además, al deteriorarse las condiciones globales de América Latina, la banca internacional redujo bruscamente el flujo de créditos, desde un máximo en 1981 de 38 mil millones de dólares a un noveno de esa cantidad en 1983, cifra que se recuperó parcialmente en 1984, gracias a que los acuerdos de renegociación de la deuda externa establecieron la obligación de la banca privada de refinanciar parte del pago de interés, a la vez que se incrementaron los aportes del Banco Mundial y del FMI.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: Pérdidas por cambios en las condiciones de las relaciones económicas internacionales  
(miles de millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984 <sup>a</sup>
Afluencia neta de capital	30,0	37,7	19,2	4,4	10,6
Pagos netos por utilidades e intereses	18,0	27,7	37,6	34,5	37,3
Financiamiento neto	12,0	10,0	-18,4	-30,1	-26,7
Efecto precios de las exportaciones <sup>b</sup>	—	-3,6	-13,7	-22,5	-24,5
Pérdida combinada, respecto a 1980	—	5,6	44,1	64,6	63,2

a Cifras provisionarias.

b Valor de exportaciones menos el que el nuevo volumen tendría si se hubieran mantenido los precios de 1980.

Calculado con base en CEPAL (1985a) y (1985b).

En síntesis, el cambio en las condiciones y montos del crédito externo ha convertido a América Latina en una región exportadora de capitales, transfiriendo al exterior en 1982-84 más de 75 mil millones de dólares. Ello en un momento en que la pérdida de valor de sus exportaciones contrarrestaba el esfuerzo por incrementar su volumen, dejando de percibir por el cambio de precios en ese período unos 61 mil millones de dólares, que habrían permitido enfrentar de otra forma el cambio en el mercado internacional de capitales, evitando el estrangulamiento financiero.

En esas condiciones fue inevitable que se produjera una crisis de pagos generalizada en la región. La decisión de México en agosto de 1982 de declarar una moratoria en el servicio de la deuda, es considerada el hito que marca el cambio de fase de la economía latinoamericana. Antes se habían manifestado problemas en otros países, como Nicaragua y Costa Rica, pero la crisis mexicana puso en tensión a todo el sistema financiero internacional, tanto por la magnitud de los recursos involucrados como por el hecho de que hasta ese momento el país azteca era considerado uno de los más seguros por la banca internacional. Meses después, Brasil también declaró una moratoria en el servicio de la deuda,

camino que con diversas modalidades fue seguido pronto por los otros grandes deudores de la región.

## 2. *El ajuste externo*

Las políticas adoptadas por los gobiernos para hacer frente a la crisis fueron inicialmente muy diversas. En México, se nacionalizó la banca comercial, se implantó un estricto control de cambios y se limitó severamente las importaciones. Brasil se encontraba aplicando una política restrictiva con anterioridad, para hacer frente a la adversa evolución de los precios del petróleo, por lo que el gobierno encontró mayores dificultades para adoptar medidas radicales y actuó largos meses como si la crisis fuera pasajera, tratando de obtener que la banca extranjera mantuviera el nivel de créditos anterior. Chile y Argentina persistieron en una política de "ajuste automático" de orientación monetarista, sin establecer limitaciones cuantitativas a las importaciones, lo que redundó en graves retrocesos de la actividad productiva y en la quiebra de las principales entidades financieras.

Sin embargo, a mediados de 1983, se había generalizado en la región una política de ajuste recesivo, muy similar, dado que 13 de los 19 países se vieron forzados a establecer convenios de financiamiento condicionado con el Fondo Monetario Internacional —FMI—. En muchos casos, ellos fueron un requisito previo para arribar a acuerdos con comités representativos de la banca acreedora.

La orientación del FMI ha otorgado prioridad al equilibrio de la Balanza de Pagos, subordinando a ésta la producción interna, el empleo, la inversión y los salarios. El programa económico de cada país se definió considerando como un dato el monto de nuevo financiamiento posible de obtener y ajustando el resto de las variables económicas a dicha cifra. En el primer momento se consideró que este nuevo financiamiento podría equivaler a la mitad de los pagos que debían hacerse por concepto de intereses de la deuda externa y utilidades del capital extranjero, proporción que disminuiría rápidamente en los años sucesivos hasta desaparecer en 1984-85. Dicho en otras palabras, los países latinoamericanos deberían generar un superávit comercial creciente, capaz de cubrir los pagos por servicio del capital extranjero.

Como las exportaciones no pueden expandirse según la voluntad de cada país y además se han deteriorado los términos de intercambio, el ajuste externo debió recaer en una brutal contrac-

ción de las importaciones. Estas tuvieron que reducirse todo lo que fuera necesario para equilibrar la Balanza de Pagos, sin considerar el efecto que ello tuviera sobre la producción interna y las condiciones de vida de la población.

Muchos países de América Latina habían expandido significativamente sus importaciones en la segunda mitad de los años setenta, las que se duplicaron entre 1973 y 1977, volviéndose a duplicar entre ese año y 1981. Ello condujo a un déficit en el balance de bienes y servicios no financieros de todos los países de la región, con excepción de Venezuela; desequilibrio que en el caso de los no exportadores de petróleo alcanzó en 1980 a un tercio del valor exportado, a lo cual debía agregarse el pago de intereses y utilidades. Se generó así un desajuste creciente en la Balanza de Pagos que fue posible mientras duró la permisividad financiera de los mercados internacionales de capital. En algunos países, la penetración de importaciones se vinculó a un incremento de la inversión interna, comprándose en el exterior principalmente equipos y bienes de capital. En otros, por el contrario, lo que se expandió fue el consumo importado con grave daño para la producción nacional. Brasil es un ejemplo del primer tipo de países, en el cual las importaciones de bienes de consumo sólo representaron un 6% del total en 1980, mientras en Chile fueron un 34%.

Al restringir las importaciones, el FMI no distinguió entre una y otra situación. De modo que se forzó a países como Brasil a comprimirlas en una proporción similar a la de quienes destinaban una alta parte de ellas a bienes no necesarios para la producción. Más grave aún, el tipo de ajuste aplicado no ha permitido discriminar entre un tipo de importaciones y las otras, entre las que permiten una reactivación productiva y las que lo dificultan, dado que no se acepta que se apliquen instrumentos directos de control, como ser cuotas y prohibiciones, aranceles diferenciados y tipos de cambio múltiples; instrumentos que, en el mejor de los casos, son aceptados de mala gana y en base a un compromiso de que serán liberalizados progresivamente.

Siguiendo esa lógica, los países de América Latina contrajeron el valor de sus importaciones un quinto en 1982 y casi 30% en 1983. Pese a que el valor exportado también disminuyó, ello les permitió cumplir el objetivo de pagar con bienes una alta proporción de los intereses de la deuda externa. En 1984, las exportaciones se recuperaron, lo que posibilitó completar el ajuste, a la vez que las importaciones pudieron incrementarse leve-

mente, aunque todavía fueron 40% inferiores a las de 1981. Véase cuadro 2.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: Ajuste externo 1981-84  
(miles de millones de dólares)

	1981	1983	1984 <sup>a</sup>
Exportaciones de bienes, FOB	93,8	86,2	95,4
Importaciones de bienes, FOB	95,8	54,7	57,8
Servicios netos no de factores	-11,4	-6,6	-3,8
Balance comercial	-13,4	24,9	33,7
Pagos netos de utilidades e intereses	27,7	34,5	37,3
Balance en cuenta corriente	-40,6	-9,0	-3,0

a Cifras provisionarias, se han corregido las estimaciones de CEPAL en los casos de Brasil y México.

Fuente: (CEPAL (1985b), (1985c) y (1985d)).

De este modo, en tres años se modificó en 37.600 millones de dólares el resultado de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, eliminando casi por completo el déficit que en 1981 equivalía a la mitad de las exportaciones.

Si se desagregan las cifras, se constata que el ajuste externo no fue similar en todos los países de la región sino que tres cuartas partes del cambio logrado es atribuible a sólo dos de los 19 países: Brasil y México, que representan la mitad del intercambio comercial de América Latina y de su deuda externa. Estos dos países lograron pasar de un déficit en cuenta corriente que equivalía a 60% de sus exportaciones a un superávit, mientras el resto no había logrado todavía en 1984 equilibrar sus cuentas externas.

## Cuadro 3

Ajuste externo de Brasil - México y el resto  
de América Latina, 1981-84  
(miles de millones de dólares)

	Brasil - México		Resto de A. Latina (17 países)	
	1981	1984	1981	1984
Exportaciones, FOB	43,2	51,1	50,6	43,7
Importaciones, FOB	46,1	25,2	49,6	31,5
Servicios netos no de factores	-4,1	-0,7	-7,4	-3,1
Balance Comercial	-7,0	25,2	-6,5	8,6
Pagos netos de utilidades e intereses	19,8	21,5	8,7	15,8
Balance en cuenta corriente	-25,8	4,0	-14,7	-7,0

Fuente: CEPAL (1985 a, b, c, y d).

La contracción de importaciones fue similar en todos los países, radicando la diferencia más importante en el comportamiento de las ventas al exterior, que en el caso de Brasil y México aumentaron 8 mil millones de dólares; mientras en los otros disminuyeron anulando parte del esfuerzo de ajuste en importaciones.

En los tres años considerados, el volumen exportado por Brasil creció 25% y el de México 58%; sin embargo, dado que los precios de venta disminuyeron más en el segundo que en el primero, en los dos casos el valor percibido se incrementó en una proporción similar, 16% y 18% respectivamente.

El buen desempeño exportador de Brasil y México, en relación al resto de América Latina se explica por las altas tasas de inversión de los años precedentes, que les permitió fortalecer su industria y mejorar su competitividad internacional. De esta forma, ambos países pudieron aprovechar el creciente desequilibrio comercial de Estados Unidos.

En efecto, en el caso de México todo el incremento del valor exportado en 1983-84 se explica por la mayor venta de autopartes, productos metálicos, maquinaria y equipos, las que en 1984 fueron 2,6 veces superiores a las de 1982; en contraste, las exportaciones de hidrocarburos se mantuvieron constantes. Al mismo

tiempo, en 1983-84 se produjo un cambio cualitativo en el destino de las exportaciones mexicanas, incrementándose las ventas a Estados Unidos 26,5% y sólo 3% al resto del mundo (Estévez, 1985a).

En el caso de Brasil, las ventas a Estados Unidos crecieron 52,5% en 1984, resultado que se agrega a un 25,5% de aumento en 1983; de modo que la importancia de ese mercado creció diez puntos, alcanzando al 27,7% de las ventas totales al exterior. En estos años, en varias ramas industriales Brasil pasó de importador a exportador, principalmente en metales no ferrosos, papel y celulosa, productos petroquímicos, fertilizantes y maquinaria y equipo; efecto combinado que puede estimarse en 4 ó 5 mil millones de dólares y que es el resultado de las fuertes inversiones realizadas desde 1974 (Estévez, 1985a).

En contraste, los otros países de la región con alta deuda externa redujeron el valor de sus exportaciones. Venezuela, dentro de estos, es un caso especial puesto que si bien el valor exportado se redujo en un quinto entre 1981 y 1984, tiene superávit en cuenta corriente gracias al volumen de sus exportaciones de petróleo y a la capacidad demostrada de contraer importaciones.

La situación es más delicada en el caso de los otros cuatro deudores de importancia: Argentina, Colombia, Chile y Perú. En estos, el deterioro de las exportaciones se agrega al hecho de que en 1981 tenían un desequilibrio en cuenta corriente muy superior al promedio regional (equivalente a 65% de sus exportaciones en comparación con 38% para los otros 15 países). De este modo, pese a que la contracción de importaciones fue en ellos similar a la del resto, sólo lograron en 1984 un reducido superávit comercial. Véase cuadro 4. En síntesis, para estas cuatro naciones, el ajuste no ha logrado eliminar el desequilibrio en cuenta corriente, que todavía equivale a la mitad del valor actual de sus importaciones. Si persisten, como es probable, las dificultades para incrementar el valor de sus ventas al exterior, la superación de este desequilibrio requeriría un nuevo esfuerzo de ajuste, similar al realizado en los tres años anteriores, lo que tendría repercusiones muy negativas en el nivel de actividad y en las condiciones de vida.

## Cuadro 4

Ajuste externo en Argentina, Colombia, Chile y Perú  
(miles de millones de dólares)

	1981	1984
Exportaciones, FOB	19,5	18,4
Importaciones, FOB	23,4	14,7
Servicios netos no de factores	-2,8	-1,9
Balance comercial	-6,8	1,8
Pagos netos de utilidades e intereses	6,1	9,2
Balance en cuenta corriente	-12,6	-7,3

Fuente: CEPAL (1985 a y b).

En conclusión, parece bastante probable que en estos días se replantee con fuerza la propuesta de una acción conjunta, orientada a obtener condiciones más favorables de los acreedores, lo cual puede encontrar respaldo entre los países más pequeños de la región, cuya situación de pagos es también crítica, como es el caso de Bolivia, Uruguay, República Dominicana y Costa Rica entre otros.

### 3. El ajuste interno

En el aspecto interno, la política de ajuste, recomendada por el FMI, descansa principalmente en la reducción del gasto público y de los salarios reales. La lógica de esta política, proviene de un modelo bastante simple que asocia el Producto Nacional Bruto (Y) con la suma del consumo privado (C), la inversión privada (I), el gasto del gobierno (G) y el balance externo (X-M). La fórmula se expresa como:

$$Y = C + I + G + X - M$$

Restando de ambos lados, el ahorro privado (S) y la tributación (T), de la fórmula anterior puede deducirse que,

$$M - X = (G - T) + (I - S)$$

Esto es, el desequilibrio externo dependería del déficit fiscal y

del exceso de inversión sobre el ahorro.

En esta lógica, la corrección del desequilibrio requiere eliminar el déficit fiscal y disminuir el consumo en favor del ahorro.

El porcentaje de reducción solicitado es arbitrario, puesto que depende del plazo en que se desee equilibrar las cuentas externas. En general el FMI demandó a los países latinoamericanos reducir a la mitad los requerimientos financieros del sector público el primer año del período de ajuste y luego hacerlos desaparecer progresivamente, al mismo tiempo que elevar las tasas de interés reales. La reducción de los salarios reales no es estipulada en los convenios con cada país, pero ésta es una consecuencia necesaria del cambio en las otras variables.

El ajuste interno tuvo menos éxito que el de las cuentas externas. La contracción del gasto público y de los salarios reales no consiguió los objetivos de estabilidad monetaria. Los precios al consumidor, lejos de disminuir, triplicaron su tasa de crecimiento y de una inflación promedio —medida diciembre a diciembre— que osciló entre 50% y 60% entre 1975 y 1981 se pasó a una de 165% en 1984. Tampoco puede establecerse un vínculo directo entre desempeño interno y externo. Desagregando los resultados se comprueba que los que lograron un mejor ajuste de sus cuentas externas se cuentan entre los que han tenido más dificultades para cumplir las metas internas del FMI. Brasil, por el contrario, duplicó su nivel de inflación, que superó en 1984 el 200% y el déficit del sector público subió a un 20,5% del PIB; México, otro país que logró el equilibrio externo, tiene ahora una inflación que es más del doble de la de 1981, aunque ha logrado reducir el déficit del sector público a un 7,4% del PIB, todavía bastante superior a lo demandado por el FMI. Por el contrario, de los países latinoamericanos medianos y grandes, Chile es el que cumplió en forma más estricta lo pactado con el FMI, manteniendo un déficit fiscal equivalente al 3,5% del PIB y una inflación anual del orden del 20%; sin embargo, no ha logrado generar un superávit en bienes y servicios y en 1984 su desequilibrio en cuenta corriente equivalió al 56% de sus exportaciones.

Las consecuencias sobre la producción y el empleo de la política de ajuste aplicada han sido severas. De acuerdo a lo solicitado por el FMI, la demanda interna promedio de la región se contrajo 10% en el bienio 1982-83, siendo el principal factor de ajuste la formación bruta de capital fijo, que decayó 28,3%, retrocediendo al nivel de 10 años antes. Ello repercutió en el peor retroceso del producto desde la crisis de los treinta; por habi-

tante, en 1984 éste fue 9% menor que en 1980 y similar al de hace siete años atrás.

Entre los mayores deudores, el retroceso fue relativamente menor en Colombia, México y Brasil y superior al promedio regional en Argentina, Chile, Perú y Venezuela.

En todos los países, la caída fue más acentuada si se considera el indicador ingreso nacional, dado el deterioro de los términos de intercambio y el incremento en el servicio del capital extranjero. El sector más afectado por la crisis fue la industria, actividad que desempeñó un negativo papel pro-cíclico. La perspectiva es preocupante, puesto que, la inversión y, en América Latina, el gasto público han sido tradicionalmente los motores del desarrollo.

En lo que respecta a las condiciones laborales, éstas se deterioraron significativamente en los últimos años. La tasa de desocupación abierta pasó de un promedio regional —no ponderado— de 6,9% en 1980 a 10,4% en 1983, tasa que según las cifras preliminares habría subido a 11,5% en 1984. Sobre los salarios no existen cifras globales comparables; sin embargo, de los antecedentes disponibles puede concluirse que las remuneraciones industriales reales promedio en la región, han disminuido cada uno de los años de ajuste, con una pérdida acumulada en 1982-84 de 7% a 9%.

Los resultados más negativos para los trabajadores se dieron donde se cumplió más estrictamente la política de ajuste interno recomendada por el FMI. Chile pasó de una tasa de desempleo urbano de 9% en 1981 a 18,6% en 1984; mientras en el otro extremo, Brasil disminuyó el nivel de desempleo de 7,9% a 7,5% en el mismo período. Argentina, que no cumplió el ajuste externo pero tampoco redujo el déficit fiscal ni controló la inflación, mantuvo el nivel de desempleo en aproximadamente 4%. México, que cumplió las metas externas y también las de reducir el déficit fiscal y la inflación —aunque en menor proporción a lo convenido— incrementó el desempleo de 4,2% a 6,3% en los años indicados. En Colombia, la tasa inflación se redujo 40% entre 1981 y 1984 y el desempleo urbano creció de 8,2% a 13,5%.

Los salarios han evolucionado en forma diversa en todos los países, sin que sea posible establecerse relaciones claras con las otras variables; lo cual puede atribuirse en parte a la deficiencia estadística, puesto que las cifras no son comparables, por distintas formas de cálculo y diferente confiabilidad. En todo caso, según los datos de CEPAL, entre 1981 y 1983, en Chile los

salarios industriales disminuyeron 14% y los mínimos 21%; en Brasil ambos disminuyeron 10%; en México 22% y 27% de reducción respectivamente; mientras en Argentina hubo una recuperación de los salarios reales (CEPAL, 1985b).

#### 4. *Ajuste y redistribución del ingreso*

La política de ajuste aplicada por la mayoría de los países de la región, según lo convenido con el FMI, ha buscado no sólo una readecuación coyuntural de las relaciones económicas con el exterior sino también un cambio estructural en la distribución de los recursos productivos y del ingreso.

En efecto, además de comprimir la demanda interna, se ha promovido una triple redistribución de los recursos, entre los bienes transables internacionalmente y los no transables, entre el gasto público y el privado, y entre los salarios y los márgenes de utilidad.

El primero de estos cambios tiene un vínculo directo con el propósito de lograr un superávit comercial permanente, para pagar progresivamente la deuda externa. El objetivo en este ámbito es doble: desplazar recursos desde la producción orientada al mercado interno hacia la transable internacionalmente y modificar el consumo en el sentido inverso, esto es desde los bienes transables hacia los no transables. El FMI, como se expresó anteriormente, se opone a la utilización de medidas directas de control de importaciones y promoción de exportaciones, demandando un apego estricto a los mecanismos de mercado y la mantención de una política comercial no proteccionista, por lo que el instrumento principal utilizado para conseguir ambos objetivos es la devaluación de la moneda nacional. Ello modifica los precios relativos en favor de los bienes transables, haciendo más caras las importaciones y más rentable las exportaciones. A la vez, los salarios nominales deben crecer menos que la devaluación, para elevar la rentabilidad de la producción exportable. Además, se espera que la devaluación compense parte de los efectos recesivos de la política monetaria y fiscal recomendada (PREALC, 1985).

La segunda orientación básica de la política del FMI es desplazar recursos desde el sector público al privado, suponiendo que éste tiene mayores posibilidades de responder con eficiencia a las necesidades de ajuste productivo. Con tal propósito se demanda a los países que el consumo, la inversión y el uso de crédito del

sector público se contraiga lo suficiente para generar un superávit operacional, tal que el sector privado pueda mejorar su acceso al crédito e incluso aumentar su consumo e inversión, pese a que estas variables no crezcan, o incluso disminuyan a nivel global como consecuencia de la recesión inducida; o que al menos su situación no se deteriore en el mismo grado. Para lograr el superávit operacional del sector público se requiere, entre otras medidas, un alza de los precios y tarifas de este sector por encima del ritmo de inflación.

Por último, el tercer cambio cualitativo se da en la relación salarios-tasas de interés. Se considera necesario elevadas tasas de interés reales para promover el ahorro y reducir la inversión, en forma de generar los recursos que deben ser transferidos al exterior para pagar los intereses de la deuda. Como el incremento del ahorro y una eventual reactivación productiva dependen, en el esquema del FMI, de un aumento o como mínimo de la mantención de los márgenes de utilidad y la tributación debe incrementarse para equilibrar el presupuesto fiscal, los mayores costos financieros sólo pueden ser absorbidos por los salarios.

La promoción de estos tres cambios cualitativos en la distribución de recursos es lo que explica que se haya producido un aceleramiento de la inflación, pese al impulso deflacionario provocado por una política monetaria y fiscal recesiva. Ello era previsible, puesto que los precios y salarios nominales han tenido tradicionalmente una gran inflexibilidad a la baja, lo cual obliga a que la redistribución interna del gasto y del ingreso deba tener lugar por la vía de la inflación. Por esto llama la atención que el FMI exija simultáneamente que se produzcan los cambios mencionados en los precios relativos y que se reduzca el nivel de inflación; ello ha redundado en un crónico incumplimiento de las metas por parte de los países y en la innecesaria acentuación de los efectos recesivos del ajuste.

La devaluación ha sido el principal factor que ha estimulado las expectativas de alza de precios. En países de larga tradición de inflación, como es el caso de los latinoamericanos, los distintos sectores están acostumbrados a visualizar en el tipo de cambio la señal más clara de la evolución futura de los precios internos. Por ello, el impacto de una devaluación no se limita a los precios de los bienes importados sino que los agentes económicos tratan de mantener el valor en dólares de sus ingresos, o de reducir lo más posible la pérdida. Cuando se aplican sucesivas maxidevaluaciones —como ha sucedido en la mayoría de los países de la

región— la tendencia de los empresarios es anticiparse al encarecimiento de los precios, para protegerse de los cambios futuros, lo cual presiona por una elevación de éstos mayor que la tasa de devaluación (PREALC, 1985).

En segundo lugar, la política de altas tasas de interés ha contribuido a la aceleración de la inflación, lo contrario de lo que afirma la teoría ortodoxa. En la práctica, el costo financiero se ha convertido en uno de los componentes más dinámicos de la estructura de precios, obligando a una reducción relativa tanto de los salarios como de las utilidades netas, lo cual sólo puede lograrse vía mayor inflación.

Adicionalmente, tanto las devaluaciones como la política de tasas de interés han dificultado el objetivo de reducir el déficit fiscal, al aumentar la carga que significa la deuda pública externa e interna. Este fenómeno ha sido muy evidente en Brasil, donde los requerimientos financieros del sector público se han incrementado en términos nominales en vez de disminuir con el programa de ajuste, representando en 1984 un quinto del PIB; sin embargo, si se corrigen los efectos monetarios y cambiarios sobre el servicio de la deuda pública externa e interna, se aprecia que en realidad existe un superávit operacional. La misma situación se presenta en México, aunque a menor escala: el sector público ha logrado un superávit operacional, mientras nominalmente el déficit fiscal equivale al 7,4% del PIB.

En condiciones de sucesivas devaluaciones y elevadas tasas de interés, proponerse el equilibrio financiero del sector público supone el logro de cada vez mayores superávits operacionales, con un impacto recesivo elevado y sin que ello pueda derivar en un control eficiente de las presiones inflacionarias.

De este modo, la política de ajuste tiene un efecto sobre los salarios, el empleo y la producción mucho más negativo de lo que sería necesario y de lo que se deduce de su formulación teórica.

##### *5. Ajuste y recesión productiva*

Los desequilibrios externos de los países latinoamericanos alcanzaron en 1981 un nivel tan alto que era inevitable aplicar una política de ajuste, con independencia de que las causas fueran principalmente de origen interno o exógenas. Aunque en el segundo caso es relevante evaluar si los cambios en los mercados internacionales eran estructurales o transitorios, dependiendo de ello el tipo de medidas utilizadas y el plazo más conveniente para

aplicarlas. Sin embargo, aun en el supuesto de que era necesario ajustarse a la integridad de los cambios exógenos, no era inevitable que se hiciera provocando una recesión productiva y una caída generalizada del empleo. Si existe un desequilibrio externo no financiable con recursos crediticios es forzoso reducir la proporción que el gasto interno representa del producto total. El ajuste será eficiente si para lograrlo se incrementa la producción de bienes exportables y la de sustitutos de las importaciones; por el contrario, será ineficiente si reduce la producción y castiga el empleo.

Diversas razones han motivado que el tipo de ajuste aplicado en América Latina, desde 1983, haya tenido consecuencias innecesariamente negativas sobre la producción y el empleo. Entre estas, tres pueden destacarse como las más importantes: el enfoque económico del FMI, la conducta de la banca acreedora y la ausencia de una política alternativa de ajuste y renegociación de la deuda en los países latinoamericanos.

En lo que se refiere a la orientación del FMI, un primer aspecto dice relación con la política global aplicada tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados. Desde 1979, esta institución ha dado prioridad a la lucha contra la inflación, recomendando un alza de las tasas de interés reales y una restricción de los medios de pago. Al no considerar la nueva importancia que el propio costo del crédito tiene en la generación de presiones inflacionarias, esa política no ha logrado enfrentar con eficiencia sus objetivos y ha tenido consecuencias deflacionarias más graves de lo previsto. El nuevo costo del dinero en el sistema financiero internacional, la restricción en la oferta de créditos y la recesión inducida en las economías centrales, tuvieron un efecto catastrófico para América Latina. El FMI no previó estas consecuencias y no adoptó medidas para paliarlas. En segundo lugar, el FMI actúa como si el sistema financiero internacional operara en condiciones de libre mercado. Ello no fue así en los años setenta puesto que los 25 mayores bancos transnacionales ejercen un control cuasimonopólico sobre él, reforzado por la creciente importancia del mercado interbancario de créditos. En los ochenta, ello se ha estructurado formalmente en los Comités Bancarios que negocian la deuda de cada país y, además, ha adquirido un nuevo nivel de intervención directa de diversos gobiernos. Por tanto, el problema no es si se interviene o no en el mercado internacional de capitales sino en favor de quién se interviene (French-Davis, 1985).

En tercer lugar, el FMI y el Banco Mundial tienen una interpretación inadecuada de las economías latinoamericanas. Ambas instituciones comparten la concepción neoclásica del subdesarrollo y atribuyen éste a la aplicación durante largo tiempo de políticas equivocadas. En este enfoque se considera que el Estado ha tenido un papel económico demasiado activo en los países de América Latina, que atenta contra la asignación libre de recursos por parte del mercado, único sistema que se considera eficiente. En particular, se critican las medidas de protección aduanera en favor de las industrias locales y las limitaciones a la libertad cambiaria. Es por esta razón teórica que en todos los países se ha exigido una reducción del gasto fiscal, imponiéndoles a las empresas públicas condiciones mucho más restrictivas que a las privadas y se ha demandado la liberalización del mercado de capitales, del sistema de precios, del mercado cambiario y del comercio exterior. Ello independiente de cuáles sean las causas de los actuales desequilibrios y de que estas medidas los agravan (Ground, 1984). En estricto rigor, el FMI ha aprovechado la ocasión que le brinda la crisis para imponer una rectificación en el tipo de políticas económicas aplicadas en la región, que se hubiera deseado imponer con o sin crisis de pagos.

En cuarto lugar, al utilizar una interpretación monetarista de la Balanza de Pagos, para el FMI sólo puede existir desequilibrio externo si en lo interno hay una oferta desmedida de medios de pago en relación a la demanda de saldos monetarios. Aunque las causas directas del desequilibrio exterior sea un cambio en las tasas de interés internacionales o en el precio del petróleo, la perspectiva del FMI es que tal desajuste sólo pudo materializarse vía un desequilibrio de los medios de pago domésticos. En consecuencia, en todos los casos, la solución será restringir la oferta monetaria interna, vía devaluación, deflación o una mezcla de ambas. En el enfoque monetarista se supone que la oferta de medios de pagos es determinada por la autoridad en forma exclusiva y, por ende, de manera precisa. No se le asigna a los bancos, al sistema financiero o al público ninguna ingerencia en ello. De aquí que uno de los criterios de desempeño más importante que se impone a los países sea la variación precisa entre una fecha y otra de los agregados monetarios.

Sin embargo, como ha observado Ground (1984), tanto la teoría como la práctica desmienten estos supuestos. La base monetaria es el resultado de decisiones simultáneas de varios agentes, los bancos pueden escoger diversas relaciones entre

reservas y pasivos, el sector privado no bancario puede modificar la composición de su tenencia de dinero entre efectivo, depósitos monetarios y depósitos financieros. En realidad, las autoridades monetarias sólo controlan a discreción del canje legal entre los usos de la base monetaria y su capacidad de control es también limitada por el lado de las fuentes. Por lo demás en ningún país desarrollado se ha logrado un control anual satisfactorio de las metas de crecimiento monetario, menos aún si éstas se fijan trimestralmente. En los hechos, esto significa que los países están obligados a ejercer una política mucho más restrictiva que la pactada, para evitar el alto riesgo de que se suspendan automáticamente los financiamientos del FMI y los de la banca acreedora, asociados a estos.

En lo que respecta a la conducta de la banca acreedora, la abrupta suspensión del flujo de créditos forzó a superar los desequilibrios externos en plazos demasiado breves, lo cual impide que pueda operar un ajuste productivo. Tal como se señaló en páginas anteriores, en 1981 la región tuvo un déficit conjunto en cuenta corriente de 40 mil millones de dólares, el que fue financiado casi en su totalidad por créditos de la banca internacional. La reducción de este flujo en 33 mil millones de dólares en dos años, aunada a un incremento de los pagos netos de utilidades e intereses en 7 mil millones de dólares, exigió que en esos dos años se modificara el saldo comercial en el equivalente a todo el desequilibrio externo. Para empeorar aún más la situación, el valor exportado se redujo, lo cual hizo descansar todo el ajuste en una comprensión de 43% en las importaciones de bienes y de servicios, de conjunto una reducción de 46 mil millones de dólares. Aún así, hubo en 1983 un déficit en cuenta corriente de 9 mil millones de dólares, que debió ser financiado en medida importante con disminución de las reservas internacionales.

Sólo después de haber forzado un ajuste de tal magnitud, en 1984 el FMI —en combinación con los acreedores privados y otras instituciones oficiales— concedió una recuperación parcial de la afluencia de créditos. El monto neto de éstos equivalió a poco más de un cuarto de lo que había que pagar a los mismos acreedores por intereses de la deuda anterior. Como el valor exportado creció, cubriendo buena parte del déficit en cuenta corriente, la nueva afluencia de créditos se destinó mayoritariamente a satisfacer la exigencia del FMI de incrementar las reservas internacionales, manteniendo las importaciones de bienes y servicios del deprimido nivel anterior.

De este modo, no hubo otra alternativa sino que el ajuste descansara principalmente en la comprensión de la demanda interna. Ello además de darle un sesgo recesivo pronunciado, hace esencialmente transitorio al ajuste, dado que no ha habido tiempo ni voluntad efectiva de lograr un cambio estructural en la producción. De este modo, la región queda en una trampa ineludible: sin recursos para reorientar eficientemente la producción y sin posibilidades de reactivarla en su forma antigua, puesto que ello sólo reproduciría los desequilibrios anteriores.

El panorama habría sido muy diferente si se hubiera enfrentado la renegociación de la deuda externa de otra forma. La lección es clara: deudores desunidos y dispersos no pueden obtener condiciones favorables de acreedores que actúan centralizada y coordinadamente. Ello nos lleva, a lo que es el problema principal. Los países latinoamericanos no han tenido una propuesta propia y concertada para enfrentar la crisis de pagos y el proceso de ajuste.

El costo de la no concertación entre los deudores ha sido alto. Lo menos que hubiera podido obtenerse era una reducción más lenta del flujo de créditos, esto es un plazo mayor para proceder al ajuste, más aún cuando una parte muy significativa de la deuda de la región con la banca internacional era de acreedores privados. De hecho, bajo formas diversas, los Estados latinoamericanos otorgaron su aval a esa deuda y, en las dos primeras rondas de renegociación, aceptaron un incremento sustantivo del costo financiero de ella y el compromiso de servir sus intereses oportunamente, obteniendo a cambio la postergación de las amortizaciones que era en realidad, absolutamente inevitable.

La no formulación de una política de ajuste adecuada a las condiciones de América Latina, dejó a los países sin capacidad de negociación real con el FMI. La tradición económica de la región permitía haber planteado una política más selectiva y programada de ajuste. Hay una gama de instrumentos disponibles mucho más amplia de la que se ha utilizado, en la medida que se acepte que el mercado no es el mejor asignador de los recursos, menos aún en condiciones de bruscos desequilibrios de corto plazo. Pero más allá de lo estrictamente económico, era conveniente una acción nacional concertada entre el Estado, los trabajadores y los empresarios, para enfrentar el enorme desafío planteado por la crisis de la deuda externa. Ello requería la común percepción de que fracasó la forma de inserción en la economía mundial escogida en los años setenta y la voluntad de

recuperar la capacidad de cada nación de orientar su desarrollo, con base en intereses que son distintos a los que predominan en los mercados internacionales.

La pregunta fundamental que queda abierta es de dónde podrá provenir el nuevo dinamismo de las economías latino-americanas. Por cierto, no vendrá de una transferencia de capital externo, puesto que lo establecido por los acreedores es el compromiso contrario, convertir durante largos años a la región en una aportadora de recursos financieros a la economía mundial. El sector privado no ha demostrado nunca una capacidad real y sustantiva de ser el motor del desarrollo regional. El Estado, que durante décadas cumplió ese papel, se ha autolimitado, aceptando el compromiso de mantener durante largo plazo un superávit operacional significativo, reduciendo su capacidad de inversión y de reactivar la economía. Con el ajuste se han acentuado los desequilibrios sociales y comprimido el consumo de las grandes mayorías y aunque se quiera no es posible pensar que de su sacrificio provenga la nueva fuente de recursos.

La región parece pues condenada a un estancamiento de largo plazo, que es todavía más grave si se considera que en los países centrales se está produciendo un cambio tecnológico acelerado, que acentuará la pérdida de competitividad de la región. La alternativa requiere un cambio radical en las políticas internas, que abra espacio a un desarrollo nacional de otro tipo, posible sólo si se modifican cualitativamente los acuerdos con los acreedores.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CEPAL (1984a) "La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa", Cuadernos de la CEPAL, Nº 47.
- (1984b) "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, Nº 48.
- (1985a) "La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste", Cuadernos de la CEPAL, Nº 49.
- (1985b) "La economía latinoamericana durante 1984: un balance preliminar" en Revista de la CEPAL Nº 25, abril.
- (1985c) "Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1984, México" LCMex/L.5.
- (1985d) "Nota sobre la economía brasileña en 1984", Oficina en Brasilia.
- Estévez, Jaime (1985a) "Deuda externa; bilateralismo o concertación regional", Documento de trabajo Nº 238, Programa FLACSO-Chile.
- (1985b) "Crisis de pagos y proceso de ajuste en Brasil y México", mimeo, CIEPLAN.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1985) "External Debt, Renegotiation Frameworks and Development in Latin America", mimeo, CIEPLAN.
- Ground, Richard Lynn (1984) "Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina", en Revista de CEPAL, Nº 23, agosto, pp. 47-84.
- Guerguil, Martine (1984) "La crisis financiera internacional: diagnosis y prescripciones", en Revista de la CEPAL, Nº 24, diciembre, pp. 149 - 172.
- PREALC (1985) "El empleo a principios de los 80", documento de trabajo presentado a la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe, abril-mayo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Miguel A. (1985) "Boom petrolero, estancamiento y políticas de ajuste en Venezuela", mimeo, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas, Venezuela.