

Crisis económicas: lecciones de ayer, retos del porvenir

Fernando A. Medina Gutiérrez*

RESUMEN

Con el fin de avanzar en la comprensión del origen de las crisis económicas que caracterizan el funcionamiento de la economía capitalista, el presente artículo estudia la llamada “crisis de la deuda” en América Latina durante los años ochenta, la cual condujo a la llamada “década perdida” en el desarrollo de la región. Como conclusión, el artículo plantea la necesidad de ir más allá de las interpretaciones subjetivistas que ponen el peso explicativo en la avaricia de banqueros irresponsables, en la creatividad dañina de la ingeniería financiera o en la miopía de gobiernos y deudores privados impróvidos, y se centra en las características estructurales del modelo de inserción de América Latina en la economía global.

Palabras clave: crisis económica, ajuste estructural, modelos de desarrollo, consenso de Washington, pobreza e inequidad.

Clasificación JEL: O10, O16, I30.

ECONOMIC CRISES: LESSONS OF YESTERDAY, THE FUTURE CHALLENGES

ABSTRACT

In order to enhance the understanding of the origins and dynamics of the economic crises that periodically affect the capitalist economy, this paper takes as a case study the “Debt crisis” of Latin America during the 1980s, a crisis that led to the “lost decade” in terms of development for the region. As a conclusion, the paper points to the need of going beyond the individualistic interpretations that put all the explanatory weight in the banker’s greed, the damaging creativity of financial engineering or the improvidence of incapable governments and irresponsible debtors. As an alternative, the paper suggests the need to look at the structural aspects of the model of insertion of the region in the global economy.

Keywords: economic crisis, structural adjustment, development models, Washington consensus, poverty and inequity.

* Magíster en Desarrollo y Doctor en Ciencias Políticas. Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle, Bogotá. Correo electrónico: fmedina@unisalle.edu.co

Fecha de recepción: 2 de junio de 2009.
Fecha de aprobación: 10 de octubre de 2009.

No pretendamos que las cosas cambien, si siempre hacemos lo mismo. La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países, porque la crisis trae progresos [...] quien supera la crisis se supera a sí mismo [...].

Albert Einstein

INTRODUCCIÓN

El presente artículo toma como caso de estudio la llamada “crisis de la deuda” en América Latina durante los años ochenta del siglo pasado, y tiene como objetivo avanzar en la comprensión de las causas estructurales de las crisis que, con cierta periodicidad, afectan el funcionamiento del sistema capitalista de producción. Estas inestabilidades recurrentes son uno de los aspectos característicos del que constituye hoy el paradigma dominante de la organización económica mundial, y han traído consigo una gran cantidad de efectos adversos, particularmente para los grupos humanos más vulnerables que hacen parte o gravitan alrededor de un sistema caracterizado por la existencia de profundas y crecientes desigualdades –en términos de activos, ingresos y oportunidades– entre distintos grupos de población.

Aunque el documento se centra en el análisis de la “década perdida” y sus consecuencias para el desarrollo de América Latina, a lo largo de la exposición se hacen algunas referencias a otras crisis económicas más recientes, al igual que a la experimentada en la actualidad. En todo caso, la distancia en el tiempo con el objeto de análisis, nos permite plantear conclusiones más definitivas en relación con este, y otras de carácter tentativo en relación con la situación actual.

En el primer apartado, se analizan las causas que dieron origen a la crisis de la deuda en América Latina durante los años ochenta. La segunda parte del artículo se ocupa de analizar las medidas adoptadas

para conjurar los efectos de la crisis, al igual que de establecer los mecanismos utilizados para promover las políticas de ajuste estructural que constituyeron la receta general aplicada para sacar al sistema financiero mundial de la difícil situación en que se encontraba. La parte final del documento recoge las conclusiones del análisis, y plantea los retos que se derivan para Colombia de su modelo de inserción en el sistema económico mundial.

LA CRISIS DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA. SUS ORÍGENES

En agosto de 1982, los bancos comerciales que habían otorgado créditos al gobierno mexicano, recibieron una comunicación mediante la cual el departamento de crédito externo del Ministerio de Finanzas, solicitaba una moratoria de tres meses para el pago de las obligaciones pendientes (Gurria, 1988: 72). Esta aparentemente simple y no muy amenazante nota de un deudor a sus acreedores, resonó como una terrible alarma en los principales centros financieros del mundo, desde Nueva York hasta Tokio. La comunicación marcó igualmente el inicio de una vasta y prolongada movilización en busca de soluciones a lo que vino a conocerse como la “crisis de la deuda”, esto es, la incapacidad de muchos países latinoamericanos de pagar las obligaciones contraídas con el propósito de financiar su desarrollo. En este proceso, los bancos acreedores privados, los bancos centrales y los gobiernos de los países industrializados y subdesarrollados, al igual que las agencias multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, unieron sus esfuerzos con el propósito de evitar una terrible catástrofe para el sistema financiero internacional, un desastre que, se temía, podría ser mayor que el colapso de la bolsa de valores de Nueva York en 1929.

¿Cómo surgió este problema? El primer punto importante por señalar, es que la existencia de deuda pública no es, por sí misma, un asunto bueno ni malo.

Las naciones soberanas emiten sus propios bonos o títulos de tesorería, pero ellas recurren también con frecuencia a los bancos comerciales y lo han hecho así desde el Renacimiento. No hay nada deplorable o irresponsable en el endeudamiento público o corporativo –el mundo moderno no podría funcionar sin él ni tampoco sin los bancos que aceitan la maquinaria económica global–. No tener ninguna deuda sería el verdadero motivo de preocupación –ello significaría que la Nación o la empresa no tienen activos valiosos, que su firma carece de valor–. En el enrarecido mundo del poder estatal o corporativo, la falta de elegibilidad crediticia, no la existencia de obligaciones, constituye el pecado cardinal (George, 1988: 12)¹.

Si el motivo de preocupación no tenía que ver con la existencia de la deuda *per se*, entonces podría ser su tamaño la causa de inquietud. A pesar de que existían antecedentes de moratorias y dificultades de repago, tanto en América Latina como en otros países en desarrollo, ninguno de estos había involucrado las sumas que estaban en juego en ese momento. La crisis de la deuda mexicana se volvió crítica dado que se trataba del segundo más grande deudor en el Tercer Mundo.

Las dificultades de México para servir su deuda, seguidas de la aparición de problemas similares en otros países latinoamericanos, dieron lugar a enormes preocupaciones entre los bancos internacionales, en la medida en que ellos temían que tales dificultades (y el peligro de que ellas condujeran a un *default*) amenazaran seriamente su rentabilidad y hasta su propia existencia (Griffith-Jones & Sunkel, 1986: 110).

La comparación de algunas cifras permite adentrarse en el contexto en el que la crisis se desarrolló. La deuda del Tercer Mundo en 1986, que había sido adquirida en el transcurso de los quince años anteriores, sumaba un trillón de dólares de los Estados Unidos. Esto suena como una cifra enorme, y en realidad lo era. Pero, dado el patrón de desigual distribución de ingresos y riqueza entre diferentes países, esta solo representaba un octavo del producto nacional bruto generado *anualmente* por los entonces veinticuatro países de la OECD, y era equivalente a tan solo la mitad de la deuda pública de los Estados Unidos en ese mismo año. Grosso modo, el total de la deuda de los países pobres correspondía únicamente a 30% de la producción anual de las doscientas principales corporaciones transnacionales (George, 1988: 12). Sin embargo, representaba, y aún representa, una pesada carga que ha dado origen a enormes sacrificios por parte de amplios grupos de población en las áreas más pobres del mundo, y que ha condenado a sociedades enteras, sin derecho de apelación, a padecer la ausencia de cualquier forma de progreso material.

En un proceso creciente, para 1987, América Latina y el Caribe tenían una deuda de 410 billones de dólares de los Estados Unidos, y pagaron en ese año un total de 30,1 billones en intereses. El nivel de progresivo endeudamiento en Latinoamérica se ilustra claramente en la tabla 1.

Al revisar los crecientes saldos de la deuda, surge la pregunta sobre cuál fue el uso dado a estos recursos financieros. La respuesta, al menos parcial, puede encontrarse en el modelo de desarrollo económico adoptado en América Latina a partir de 1930. Este modelo, que ha sido descrito como de “sustitución de importaciones”, constituía en sí un esfuerzo por dejar atrás la inestabilidad, vulnerabilidad y dependencia económica derivada del papel de monoexportadores de productos primarios que los países de la región habían jugado por siglos desde su inserción

¹ Las citas están originalmente en inglés, y han sido traducidas por el autor.

en la economía capitalista. La respuesta a todos los problemas sociales, económicos y políticos que afectaban la región estaba –así lo sugería el modelo sutilmente– en copiar el patrón de industrialización y crecimiento que habían seguido los países más desarrollados, sin consideración alguna de los costos que esto implicaba, ni de todo el desperdicio que causaba en términos de habilidades y recursos locales.

El proceso de industrialización en América Latina arrancó durante los años 1930-1940, y se desarrolló bajo la protección *de facto* impuesta por la depresión mundial y la dislocación del comercio internacional originada en las dos guerras mundiales. En sus primeras etapas, fue financiada con las divisas acumuladas como consecuencia de la interrupción del co-

mercio internacional, y fue ampliamente estimulada por la construcción de obras de infraestructura, especialmente de transporte, iniciadas por los gobiernos de los distintos países.

La escuela estructuralista, creada alrededor de los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (de las Naciones Unidas), brindó el soporte teórico para justificar los cambios en la estructura económica que el modelo trajo consigo. Después de la Segunda Guerra Mundial, la puesta en práctica del modelo fue ampliamente promovida por las agencias internacionales para el desarrollo, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Tabla 1. Deuda externa total (monto de los desembolsos).

País o región	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
América Latina	150,8	181,9	221,0	275,4	315,3	340,9	360,1
Países exportadores de petróleo	64,3	77,5	92,3	118,9	135,6	145,6	153,4
Bolivia	1,7	1,9	2,2	2,4	2,3	3,0	3,2
Ecuador	2,9	3,5	4,6	5,8	6,1	6,6	6,8
México	33,9	39,6	49,3	72,0	85,5	90,0	95,9
Perú	9,3	9,3	9,5	9,6	11,0	12,4	13,5
Venezuela	16,3	23,0	26,5	29,0	31,0	33,5	34,0
Países no exportadores de petróleo	86,5	104,3	128,7	156,4	179,6	195,2	206,7
Argentina	12,4	19,0	27,1	35,6	43,6	45,5	48,0
Brasil	52,2	58,9	68,3	78,5	87,5	96,5	101,8
Colombia	4,2	5,1	6,2	7,9	9,4	10,4	10,8
Costa Rica	1,8	2,3	3,1	3,3	3,4	3,8	4,0
Chile	6,6	8,4	11,0	15,5	17,1	17,4	18,4
El Salvador	0,9	0,9	1,1	1,4	1,6	2,0	2,3
Guatemala	0,8	0,9	1,0	1,4	1,5	1,7	1,9
Haití	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,6
Honduras	0,9	1,2	1,5	1,7	1,8	2,0	2,2
Nicaragua	0,9	1,1	1,5	2,1	2,7	3,3	3,9
Panamá	1,7	2,0	2,2	2,3	2,8	3,2	3,5
Paraguay	0,6	0,7	0,8	0,9	1,2	1,4	1,5
República Dominicana	1,3	1,5	1,8	1,8	1,9	2,5	2,8
Uruguay	1,2	1,6	2,1	3,1	4,2	4,5	4,7

Saldo de final de período, expresado en billones de dólares. **Fuente:** Griffith-Jones & Sunkel (1986: 16).

En un contexto más amplio, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) reflejaba de manera clara el ciclo de vida de los productos (y de la producción) en el cual nuevas áreas del sistema capitalista mundial asumían las tareas intensivas en mano de obra para la producción de bienes de consumo, mediante el uso de tecnologías relativamente simples y sin significativas economías de escala. De esta forma, se abrían espacios para que las economías más avanzadas intensificaran la producción de bienes intermedios o de capital que requieren mayor tecnología y generan mayor valor agregado (Weiss, 1988: 9-11).

En el modelo económico anterior, de desarrollo hacia fuera y economía monoexportadora, cualquier fluctuación en el precio mundial de las materias primas y bienes primarios que constituían el grueso de las exportaciones de América Latina, tenía un impacto directo en el nivel de bienes de consumo disponibles en la economía a través del proceso de importaciones. La dependencia externa se veía agravada por la tendencia al deterioro en los términos de intercambio, consecuencia de la baja elasticidad ingreso de los bienes primarios, al igual que de la tendencia de los países ricos a subsidiar, por razones políticas, a sus productores agrícolas.

La lógica subyacente al modelo ISI era superar esta dependencia externa, dado el hecho de que los bienes de consumo antes financiados con las divisas, fruto a su vez del comercio de exportación, iban a ser producidos localmente. Pero el nuevo modelo claramente falló en producir los resultados esperados.

Aún si este tipo de industrialización permitió la reducción en la proporción del valor de las importaciones en relación con el producto nacional bruto –el coeficiente de importaciones–, produjo un cambio muy importante en

la estructura de estas. Si, varias décadas atrás, una gran parte de las divisas disponibles se dedicaba a la compra de bienes de consumo no esencial, hacia 1970 –al menos en las economías más industrializadas de la región– las importaciones estaban restringidas casi exclusivamente a bienes esenciales: maquinaria, equipo y herramientas para mantener y ampliar la capacidad productiva; materias primas y productos intermedios para asegurar un nivel de actividad económica normal, y, con cierta frecuencia, alimentos básicos para mantener el consumo popular (Griffith-Jones & Sunkel, 1986: 22).

Como consecuencia de la adopción del modelo ISI, las economías latinoamericanas se volvieron aún más dependientes y más vulnerables a las fluctuaciones externas. Con el fin de garantizar un crecimiento económico continuo, se volvió vital garantizar una disponibilidad creciente de divisas, bien fueran originadas en exportaciones, inversión extranjera o a través del crédito. De esta manera, el camino al surgimiento de la crisis de la deuda empezó a ser trazado.

Durante los años cincuenta, la brecha creciente entre las exportaciones y el monto de divisas necesario para mantener el ritmo de la economía fue llenado por las corporaciones multinacionales –principalmente de los Estados Unidos– ansiosas de crear subsidiarias en América Latina como un medio para ganar acceso a los mercados protegidos de la región que se encontraban en pleno proceso de expansión. Hacia mediados de aquella década, cerca de la mitad de la inversión extranjera directa (IED) de los Estados Unidos, estaba en los llamados países en desarrollo, y más del 40% de esta se concentraba en América Latina. Además del proceso de desnacionalización de la industria local a que dio lugar, el nuevo modelo también implicaba una nueva presión sobre la

cuenta corriente de la balanza de pagos, originada en la remesa de utilidades y el pago de honorarios y regalías a los inversionistas extranjeros².

Durante los años sesenta, considerables sumas de ayuda oficial para el desarrollo otorgadas por los Estados Unidos, llegaron a América Latina e hicieron posible la continuidad del modelo. La ayuda otorgada era en buena medida la respuesta a la “amenaza” que representaba la Revolución Cubana. La Alianza para el Progreso, el programa de ayuda lanzado en Punta del Este (Uruguay) en 1961, no solo reflejaba el interés de los Estados Unidos por promover la solidaridad entre sus vecinos en el contexto de la guerra fría, sino que era la respuesta a los continuos reclamos por mayor ayuda internacional, expresados por influyentes intelectuales latinoamericanos, especialmente aquellos reunidos alrededor de la Cepal. Durante este periodo, el nivel de asistencia económica a América Latina alcanzó la impresionante suma de 10 billones de dólares. Sin embargo, un poco más de la mitad de los recursos fue dedicada a la amortización de deudas financieras pendientes.

Los años setenta se caracterizaron por una creciente privatización en las fuentes de financiación externa para Latinoamérica. Bancos comerciales privados, muchos de estos operando en los llamados mercados del euro-dólar, vinieron a reemplazar la IED de los cincuenta y la ayuda oficial de los sesenta como la principal fuente de divisas necesarias para mantener en movimiento la economía. “Desde el final de los sesenta, la proporción de financiación externa por parte de fuentes privadas a América Latina se incrementó dramáticamente de un 39,8% en 1961 a 92,7 en 1978” (Griffith-Jones & Sunkel, op. cit: 60).

En el contexto de la frágil y dependiente estructura económica prevaleciente en Latinoamérica, el choque económico originado en la elevación de los

precios del petróleo en 1973 y 1979, iba por necesidad a tener un impacto nocivo. En primer término, contribuyó al progresivo debilitamiento del fuerte crecimiento económico que caracterizó a las economías capitalistas durante los sesenta, lo que redujo la demanda y los precios de las exportaciones de la región. Adicionalmente, la creciente factura petrolera deterioró aún más la balanza de pagos. Paradójicamente, los pagos adicionales recibidos por los países exportadores de petróleo sirvieron para financiar la creciente brecha entre el ahorro y la inversión nacionales. Los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), reemplazaron a los países industrializados como suministradores netos de capital, pero la tarea de recirculación de fondos, y las utilidades que esta generaba, fueron asumidas por la banca internacional de los países desarrollados.

El cambio en las fuentes de financiación también implicó un cambio fundamental en las condiciones de crédito. La mayoría de los préstamos fue hecha a través de *créditos sindicados*, esto es, créditos compartidos por un gran número de bancos medianos y pequeños que actuaban bajo la coordinación de un gran banco internacional receptor, por este solo servicio, de una comisión fija equivalente en promedio a 1% del valor del préstamo, y cerca de 20% del valor de las utilidades que este generara (Crabtree *et ál.*, 1988: 33). Adicionalmente, a través del recientemente creado mecanismo de *roll-over*, los riesgos de mercado, hábilmente dispersados a través del sistema sindicado de crédito, eran transferidos al deudor. El mecanismo implicaba que la tasa de interés era reajustada cada tres o seis meses, eliminando el riesgo de desviación entre tasas activas y pasivas de los bancos prestamistas. Como se verá luego, todas estas previsiones resultaron muy eficientes desde el punto de vista de los bancos. Desde la perspectiva de los deudores, resultaron desastrosas.

Durante los primeros años, los deudores latinoamericanos se beneficiaron de unas tasas de interés que es-

2 Sobre este tema, ver el excelente ensayo de Bejarano (1984: 11 y ss.).

taban creciendo más lentamente que la inflación. “La tasa real promedio durante la década de los setenta fue de -0,8%, y en algunos años fue tan baja como el -3 o -4 por ciento” (George, 1988: 28). Pero durante los años ochenta, las tasas de interés no cayeron tanto como la inflación y, por lo tanto, el interés real se incrementó con las necesarias consecuencias en el costo del servicio de la deuda.

Una de las causas que ayudan a entender este aumento en las tasas de interés, tiene que ver con el creciente nivel de endeudamiento en el que estaban incurriendo los Estados Unidos en su afán por financiar su déficit público, en buena medida originado en sus gastos en defensa. Para 1986, la deuda externa de Estados Unidos había ascendido a 250 billones de dólares. Los deudores latinoamericanos tuvieron que aceptar tasas de interés más altas con el fin de competir por los recursos financieros. Cada punto adicional significaba un incremento en los pagos de intereses, que crecieron de un promedio anual de 6,9 billones de dólares en 1977 a más de 39 billones en 1982, con el consecuente agravamiento en el déficit de cuenta corriente. Nuevas deudas eran contraídas con el único propósito de atender las obligaciones pendientes, un peligroso proceso que no podía prolongarse indefinidamente.

En medio de este clima de frenesí financiero, las elites económicas latinoamericanas resultaron ampliamente favorecidas. El acceso ilimitado a recursos financieros abundantes se sumó a los abiertos y desreglados sistemas de comercio financiero existentes en la región, para facilitar la fuga de capitales que se acentuó durante los años setenta y ochenta. “En 1986 el Morgan Guarantee [uno de los nueve bancos más grandes de los Estados Unidos] estimaba la fuga de capitales de los diez más grandes deudores de América Latina en cerca de un 70% del valor de los créditos nuevos desde 1983 a 1985” (George, 1988: 20). Por supuesto, estos recursos redujeron

el fondo disponible no solo para la atención de las deudas contraídas, sino lo necesario para financiar el desarrollo de la región. En otros casos, los recursos disponibles fueron utilizados para la importación de bienes suntuarios adquiridos por las clases de ingresos altos.

En este punto resulta conveniente recordar que, en muchos casos, la crisis de la deuda se desarrolló bajo los gobiernos militares tan comunes en América Latina durante los años sesenta y setenta, pero los costos sociales y políticos derivados de la crisis tuvieron que ser asumidos por las frágiles democracias que les sucedieron. Osvlado Hurtado, quien fuera presidente de Ecuador, lo expresó claramente en 1983: “Lo que está en juego (al tratar de encontrar soluciones a la crisis de la deuda) es la paz política y social de las naciones y la estabilidad del sistema democrático” (cit. Crabtree *et ál.*, 1988: 48).

Los gobiernos militares –y, en general, los regímenes autoritarios– son obviamente más propensos al gasto en defensa. En 1985, el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación para la Paz concluyó que cerca del 20% de la deuda del Tercer Mundo, excluyendo los países de la OPEP, podía atribuirse directamente a la compra de armas.

Esta breve reseña sobre el origen de los fondos prestados, las condiciones bajo las cuales las obligaciones fueron contraídas, los usos a los cuales estos fueron orientados y, en general, el contexto de operación del mercado financiero internacional, nos permite entender cabalmente el desarrollo de la crisis. Pagos crecientes por concepto de servicio de la deuda conjugados con una caída en las exportaciones, pusieron a América Latina en medio de lo que algunos llamaron una “crisis de tijera”. En el apartado siguiente se analizan las fórmulas adoptadas para superar tal estado de cosas.

CRISIS DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA, UNA SOLUCIÓN INJUSTA

Habiendo establecido con claridad que el patrón de endeudamiento adoptado por los países latinoamericanos durante los setenta, estaba condenado a llevar a la crisis estallada en 1982, resulta entonces conveniente establecer la responsabilidad que tuvieron los distintos actores económicos en su desarrollo, al igual que comprender el papel asumido por cada uno de ellos en la búsqueda de una solución.

Durante los años felices, cuando el proceso de recirculación de petrodólares comenzó, los bancos comerciales internacionales adoptaron políticas agresivas de mercadeo de créditos. “Es un oficio extraño, este de vender dinero puerta a puerta en los límites del mundo civilizado” afirmó S. C. Gwynne, un antiguo banquero quien, en representación de un banco del medio oeste de los Estados Unidos, visitó veintiocho países en seis meses con el fin de poder cumplir su cuota de colocación de recursos (cit. George, 1988: 30). Sus esfuerzos, al igual que el de sus colegas, produjeron resultados y la exposición de los bancos de los Estados Unidos en la región creció en 300% en el plazo de cuatro años.

En la mayoría de los casos, los bancos prestamistas estaban simplemente siguiendo a sus clientes en su estrategia de expansión transnacional. Plantas de generación de energía, ingenios azucareros y plantas de producción de papel, refinerías de petróleo, complejos petroquímicos y siderúrgicos, etc., eran todos campos atractivos para la expansión de las corporaciones multinacionales.

En medio de esta danza de los millones (o quizás sería mejor llamarla de los “billones”), los banqueros olvidaron por completo las reglas de la prudencia que hubieran debido mantener como administradores de recursos ajenos. En 1984, los nueve principales

bancos de los Estados Unidos habían colocado más del cien por ciento de su capital pagado en créditos a México, Brasil, Argentina y Venezuela solamente. Una situación igual existía en relación con los bancos británicos. En ese mismo año, para dar un ejemplo, el Lloyds Bank había comprometido el 165% de su capital en créditos a estos mismos países. Y si este era el comportamiento de los grandes bancos internacionales, desde el Chase hasta el Citigroup, cómo culpar entonces a los miles de bancos regionales y locales que suscribieron los créditos sindicados en un esfuerzo por no quedarse por fuera del mercado.

Cuando la crisis estalló, los grandes bancos privados recurrieron a sus gobiernos en busca de apoyo. Frente al grado de exposición de los bancos norteamericanos, el equipo de rescate creado se integró con altos funcionarios de la Reserva Federal, el Departamento del Tesoro, la Oficina de Presupuesto y la Casa Blanca. Uno de las primeras tareas abordadas consistió en evitar que los bancos pequeños y medianos se apartaran de la fórmula de solución diseñada.

Con el propósito de mejorar la comprensión de la situación y de calmar los nervios, se llevaron a cabo importantes reuniones de banqueros. En octubre de 1982, pocos meses después del estallido de la crisis, los 31 banqueros más influyentes del mundo se reunieron en Nueva York y acordaron la creación de una institución encargada de suministrar información confiable sobre la situación financiera y económica de los principales países deudores. Nació así el Instituto Internacional de Finanzas, aún operante. De esta manera, se fue formando lo que se podría llamar el “Cartel de los Bancos”, que fortaleció aún más la capacidad de negociación de los acreedores en detrimento de la posición y del interés de los deudores.

La actitud negociadora de los deudores se vio aún más debilitada por el hecho de que las experiencias anteriores en relación con el manejo de dificulta-

des de crédito externo habían sido aprovechadas, a través del llamado “Club de París”, en interés de los prestamistas. De acuerdo con los procedimientos diseñados, la crisis de la deuda debería abordarse caso por caso, impidiendo así la posibilidad de una acción coordinada de los deudores.

El FMI, la institución de protección del sistema financiero internacional creada en la conferencia de Breton Woods en 1944, que había permanecido impasible frente al frenesí del endeudamiento de los años sesenta y setenta, fue rápidamente llamada a escena como el instrumento más adecuado para coordinar (sería mejor decir “imponer”) una solución a la crisis. De acuerdo con los estatutos del Fondo, uno de sus propósitos fundamentales es el de suministrar divisas a aquellos países que atraviesan por dificultades en sus balanzas de pagos y que, por esta misma razón, no pueden acceder a otras fuentes crediticias. En un sentido más amplio, le corresponde al FMI desempeñar un papel más ambicioso en la promoción del comercio internacional, removiendo los obstáculos que pudieran frenarlo, incluyendo aquellos derivados del acceso restringido a divisas.

En principio, cada país miembro del FMI puede utilizar recursos en proporción al capital pagado al con-

vertirse en miembro de la institución. En la práctica, existen otros mecanismos que permiten obtener recursos excediendo dicho monto. Los créditos del FMI se otorgan en sucesivos *tramos*, cada uno de los cuales está sujeto a una condicionalidad mayor al anterior.

Esta condicionalidad de los créditos otorgados por el FMI a los países en problemas, fue la herramienta fundamental para imponer a los gobiernos latinoamericanos los programas de ajuste estructural, cuyos aspectos centrales se presentan en la tabla 2. El Banco Mundial (BM), institución gemela del FMI, jugó también un papel importante en la solución adoptada frente a la crisis. Desde comienzos de los ochenta, el BM había introducido los llamados “créditos para el ajuste estructural” que fueron otorgados a países con dificultades en la balanza de pagos o situados ya bajo acuerdos de condicionalidad con el FMI. Entre las muchas reformas específicas promovidas por el BM como parte de este proceso de ajuste económico, se encontraban la reducción en los gastos del gobierno y del tamaño del sector público, la privatización de empresas públicas y el incremento sustancial en las tarifas de los bienes y servicios producidos por el Estado.

Tabla 2. La receta tradicional del FMI.

- * **Manejo de la demanda**, esto es, una reducción en la capacidad de demanda de los consumidores locales (del país deudor). El exceso en la capacidad de consumo local es considerado como la causa fundamental del déficit en la balanza de pagos. La reducción en la capacidad de demanda local se logra principalmente por la vía del control gubernamental de los salarios reales, la fórmula favorita del FMI. El incremento en la tasa de desempleo, seguida en ocasiones de procesos deflacionarios, son las consecuencias derivadas de esta política.
- * **Devaluación de la tasa de cambio**, que hace las exportaciones de un país más baratas y, supuestamente, más atractivas para los compradores extranjeros. Pero la devaluación hace que las importaciones se encarezcan, lo cual puede llevar a una reducción en su monto, o pueden generar mayor inflación (en la medida en que generan presiones para el alza de los salarios).

continúa »

» continuación

- * **Liberalización del comercio exterior**, mediante la eliminación de controles gubernamentales, bien sean directos o indirectos (como aquellos que se derivan de la fijación de tasas de cambio diferenciales para distintos tipos de bienes o servicios). En términos generales, esto implica que los bienes importados se restrinjan para aquellos que puedan pagarlos, y que el gobierno no pueda promover el ahorro de divisas, limitando la importación de bienes suntuarios o favoreciendo la importación de bienes necesarios.
- * Liberación de precios, a través de la eliminación de los controles, lo que en el corto plazo genera mayor inflación.
- * Reducción del déficit fiscal, mediante la eliminación de los subsidios a los alimentos, los combustibles, el transporte, al igual que mediante la reducción del gasto social.
- * Reestructuración de los precios relativos, mediante fuertes incrementos de precios de bienes provenientes de sectores como energía, agricultura y exportaciones, en detrimento de la capacidad de consumo y generando inflación.
- * Incremento de las tasas de interés hasta su precio natural de mercado, con el fin de evitar la fuga de capitales. Esto también desincentiva la inversión local (generando deflación) y da a las empresas multinacionales una marcada ventaja en la batalla por los recursos de inversión frente a las firmas locales con limitado acceso a los mercados internacionales, y hace más costoso el endeudamiento local del gobierno (lo cual puede ampliar el déficit fiscal y generar inflación).
- * Eliminación de los subsidios gubernamentales a la inversión, que refuerza la ventaja de las multinacionales sobre las firmas locales.
- * Reducción de la inversión pública, sobre la base de considerar que la actividad estatal “desplaza” (crowding out effect) los esfuerzos del sector privado para obtener crédito e incrementa los costos de producción al forzar un alza impositiva.

El FMI se declara enemigo de la inflación y en favor de la reducción del déficit público. Sus políticas, sin embargo, tienden a producir un incremento en la inflación, lo que justifica la imposición más estricta de controles a los salarios. Las políticas que incrementan los costos del gobierno, como aquellas que incrementan las tasas de interés locales con el fin de brindar a los ahorradores una prima de riesgo sobre lo que recibirían por sus depósitos en los Estados Unidos, fuerzan al gobierno a adoptar políticas más agresivas de recorte del gasto público, tanto en inversiones, como en servicios oficiales o en salarios para sus servidores.

Fuente: tabla elaborada sobre la base del documento de Crabtree et ál. (1988: 46).

Al revisar los objetivos e instrumentos de política promovidos por el FMI y el BM, sintetizados en la tabla 2, se puede entender con mayor claridad las herramientas mediante las cuales se construyó y puso en práctica el llamado “consenso de Washington”, ese proceso de profundas reformas enmarcadas dentro del propósito de someter a las reglas del mercado casi todos los ámbitos de la economía mundial. Al presentar las conclusiones del presente análisis, se verá como es precisamente este *consenso* el que parece haberse roto en mil pedazos como consecuencia de la recesión por la que se atraviesa actualmente.

En su momento, algunas voces aisladas trataron de oponerse a esta receta³, de cuya aplicación se derivaron tan negativas consecuencias, que permitieron caracterizar la década de los ochenta como la década perdida para el desarrollo en América Latina. La

3 La Declaración de Quito de 1984 propuso el intercambio de información y una mayor coordinación entre deudores. La declaración de Cartagena, del mismo año, propuso en vano que deudores y acreedores asumieran conjuntamente las consecuencias de sus malas decisiones. Sin embargo, cuando el gobierno argentino declaró una moratoria de seis meses, en el año de 1984, los gobiernos de México, Colombia, Brasil y Venezuela lo dejaron solo. Igual situación afrontó el gobierno de Perú al establecer un límite de 10% de las exportaciones como servicio de la deuda.

caída del PIB per cápita alcanzó proporciones dramáticas en algunos países. En palabras de Enrique Iglesias, más tarde presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “el producto *per cápita* cayó cerca de 25% en Bolivia, cerca de 22% en El Salvador; sufrió una baja de aproximadamente 16% en Uruguay, Venezuela y Guatemala; bajó entre 13% y 14% en Perú y Costa Rica; decreció 12% en Haití y Honduras, y tuvo una baja de 11% en Chile y 9% en Brasil” (cit. Griffith-Jones & Sunkel, 1986: 6).

En Colombia, el desempleo abierto y registrado se disparó de 8,9% en 1979 a 13,5% en 1984. Una situación similar se presentó en los demás países de la región, caracterizada por una marcada desigualdad económica, de profundas raíces históricas, al igual que por la existencia de un enorme subempleo. Los incrementos en los precios de los alimentos básicos y de los servicios públicos como consecuencia de la reducción en los subsidios estatales, la inexistencia de un sistema comprensivo de seguridad social y la reducción en el gasto social como mecanismo para reducir el déficit fiscal, se combinaron para empeorar, hasta extremos intolerables, las condiciones sociales en las que vivían (y viven) la mayoría de los latinoamericanos. El deterioro en las condiciones del capital físico, pero especialmente la reducción en el nivel de inversión en capital humano (salud y educación) derivado de la crisis, tuvieron un gran impacto en la región, según se analiza en la parte conclusiva de este trabajo.

NUEVAS CRISIS EN EL HORIZONTE. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Aunque Colombia, dado su relativamente bajo nivel de endeudamiento externo -tanto público como privado- no resultó tan afectada como otros países de la región, no escapó por completo de los efectos de la crisis financiera de los ochenta. Durante el gobierno de Betancur (1982-1986) el país suscribió con el FMI

acuerdos de ajuste estructural en las líneas esbozadas en la tabla 2. Como en todas partes, la aplicación de la receta trajo consigo enormes costos en términos de desempleo, reducción del gasto público, incremento en los precios y tarifas de bienes y servicios esenciales, etc.

En el plano político, la aplicación de la ortodoxia del FMI redujo notablemente la capacidad de acción del gobierno Betancur para consolidar, mediante reformas estructurales a la economía, los avances que se habían alcanzado en las negociaciones políticas con la insurgencia armada. El logro de la *paz*, entendida esta última no simplemente como la dejación de las armas y el reintegro a la democracia formal de los subversivos, sino como la ampliación de los espacios para el ejercicio de una ciudadanía efectiva en lo económico y lo social, quedaría indefinidamente aplazado.

Igualmente, la crisis abrió las puertas a las reformas estructurales de la economía que se iniciaron en la administración Barco (1986-1990) y se profundizaron bajo la administración Gaviria (1990-1994). En todo caso, y en la medida en que, a diferencia de México y Argentina, la economía colombiana se ha caracterizado por el modesto tamaño del sector público, los procesos de privatización a que dio lugar la llamada “apertura económica” de comienzos de los noventa no tuvieron las dimensiones de los programas llevados a cabo por aquellos países. Lo que sí sucedió es que la adopción progresiva del *consenso de Washington* generó una contradicción de la cual el país no ha logrado salir aún, entre una Carta Política fuertemente orientada a la garantía universal de derechos de contenido social, económico y medioambiental (1991) y un modelo económico fuertemente liberal.

Volviendo al plano comparativo, el caso de México resulta particularmente útil para los efectos de redondear el argumento central de este trabajo. Bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-

1994), el país adoptó la más ortodoxa política económica: privatización de la banca que había sido nacionalizada bajo el gobierno de López Portillo, promoción de la IED, suscripción de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá (TLCAN), fuertes inversiones en infraestructura con el fin de aprovechar las ventajas originadas en dicho acuerdo, etc. Durante un tiempo, estas medidas parecieron conducir al estado ideal de fuerte crecimiento con estabilidad. México parecía haber escapado por fin del subdesarrollo, y marcó con su ingreso a la OCDE, en mayo de 1994, su ingreso al *Primer Mundo*.

Sin embargo, todo este castillo de naipes se derrumbó durante los primeros meses de la administración de Zedillo (1994-2000), quien tuvo que reconocer la imposibilidad de mantener el valor del peso mexicano, abandonando el sistema de banda cambiaria y permitiendo que este pasara de 3,4 pesos por dólar, a 7,20 pesos por dólar en el transcurso de una sola semana.

Analizar en detalle las causas de esta crisis está por fuera del alcance del presente artículo. Basta tal vez mencionar que algunas de ellas tuvieron que ver con el excesivo déficit de cuenta corriente, que alcanzó niveles de 7% del PIB en 1994, en tanto otras se relacionaron con el malfuncionamiento del sistema político, que condujo al asesinato del candidato del PRI y seguro ganador de las elecciones de ese año, Luis Donaldo Colosio, y del secretario general del Partido, José Francisco Ruiz Massieu, y que dio origen al alzamiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)⁴.

En cuanto a sus efectos internos, la crisis de 1994 afectó fuertemente a los empresarios que tenían deudas en dólares, o que dependían de suministros provenientes de los Estados Unidos. El despido masivo

de empleados, y un empobrecimiento generalizado de amplios sectores sociales fue también consecuencia de la crisis que, en el plano político internacional, enterró definitivamente la candidatura de Salinas de Gortari a la dirección general de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En relación con el impacto internacional de la crisis, el llamado “efecto tequila” se tradujo en una corrida general de los inversionistas extranjeros con los consecuentes efectos en el tipo de cambio, las tasas de interés y el ritmo general de la economía.

Tanto la crisis de la deuda de los ochenta, como la crisis de 1994, evidencian las debilidades estructurales de un modelo de desarrollo económico como el que impera en la América Latina, caracterizado por el hecho de que el componente dinámico de la acumulación de capital, a través de la creación de tecnologías y la producción de bienes de capital, es externo al sistema. Este modelo se centra excesivamente en la exportación de bienes primarios, muchos de origen agrícola o minero, la importación de bienes industriales, una baja diversificación en la organización productiva, alta concentración en los ingresos y una dependencia excesiva del mercado externo (Cardoso & Faletto, 1971; De Janvry, 1981: Ch.1).

Pero si esta es la situación en América Latina, el contexto de las economías del sureste asiático también muestra el patrón de dependencia excesiva que tienen los países en vías de desarrollo en relación con las inversiones, los créditos y los mercados de los países industrializados. Así lo reflejó con toda claridad la llamada “crisis económica asiática” que comenzó en julio de 1997 con la decisión del gobierno de Tailandia de dejar flotar libremente su moneda, el *baht*, y que condujo a fuertes devaluaciones de las monedas de Malasia, Indonesia y Filipinas, y a contracciones en las economías de Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur, los llamados “Tigres del Asia”.

4 La relación entre sistema político y economía, al igual que entre esta y aquel, constituye un aspecto fundamental en la comprensión de nuestras sociedades, y es el eje central de mi trabajo investigativo.

La crisis asiática, la primera gran crisis de la globalización, se produjo al final de un gran periodo de expansión caracterizado por tasas de crecimiento de entre 8 y 12% anual. Buena parte de este crecimiento se originó en los enormes flujos de IED motivados por las altas tasas de interés prevalecientes en la región. Como en todos los casos de burbujas especulativas, el crecimiento dependía de un flujo cada vez mayor de recursos que incrementaba el déficit de cuenta corriente y el endeudamiento, haciendo que la economía fuera excesivamente vulnerable frente al riesgo cambiario. Cuando los flujos de capital cambiaron de dirección atraídos por las altas tasas de interés de la economía de los Estados Unidos, y se produjo una fuerte revaluación del dólar al cual se encontraban atadas las monedas nacionales de los países asiáticos, se conjugaron todas las condiciones necesarias para el estallido de la crisis.

Otro gran factor de la inestabilidad lo constituyó el surgimiento de China como destino preferido de los inversionistas en busca de mano de obra disciplinada y barata. Y, por supuesto, no estuvieron ajenos factores asociados con el “riesgo moral” de un modelo de desarrollo económico fuertemente corporativista en donde los recursos de inversión y crédito no terminaban necesariamente en manos de los más eficientes, sino en manos de los mejor conectados políticamente.

Sea como fuere, en la superación de la crisis apareció con vigor el FMI, quien puso a disposición un paquete de “rescate” que trajo aparejada la clásica receta del ajuste estructural, y a su vez, con el recorte en el gasto público y el incremento en las tasas de interés, contribuyó a agravar la situación de los países afectados. El impacto negativo de las políticas del FMI frente a la crisis ha dado lugar a que la misma sea denominada como la “crisis del Fondo Monetario Internacional”.

En medio de la crisis, el *baht* perdió la mitad de su valor, la bolsa de valores tailandesa cayó 75% en

1995, y se produjeron masivas quiebras y despidos en el sector financiero, inmobiliario y de construcción. Situaciones similares se presentaron en los demás países de la región. En Indonesia, la crisis produjo una caída del 13,5% del PIB. En Corea, la bolsa registró grandes caídas, la moneda pasó en pocos días de 800 *wons* por dólar a 1.700, se produjeron grandes fusiones en el sector de la industria automotriz, al igual que la compra de Daewoo por parte de General Motors.

En términos sociales, la crisis se tradujo en que millones de personas pasaron a engrosar las filas de la pobreza (un millón en Tailandia, y veinte millones en Indonesia, tan solo en los primeros días de la crisis).

Las dos consecuencias de la crisis asiática que considero necesario resaltar en apoyo del argumento desarrollado, tienen que ver con el rechazo global generado en torno a los postulados centrales del *consenso de Washington*, y que se tradujo en el crecimiento del movimiento antiglobalización y la parálisis de las negociaciones en búsqueda de un acuerdo mundial de comercio en el marco de la OMC, y, de otra parte, con la tendencia de las economías asiáticas a promover la devaluación de sus monedas, la generación de un fuerte superávit de cuenta corriente y un alto nivel de reservas extranjeras que los protegieran de los cambios en los flujos de recursos.

De manera paradójica, este exceso de ahorro sobre la inversión⁵, hizo posible la creciente demanda por bonos del tesoro norteamericano, al igual que sembró el camino para la burbuja especulativa en el mercado bursátil de los Estados Unidos a finales de la década de los noventa, y de la burbuja que estalló hace pocos meses en el mercado inmobiliario de ese país, y cuyas consecuencias se están ahora viviendo⁶.

5 Sobre este tema, ver los trabajos de Eduardo Sarmiento Palacios.

6 Aunque es aún muy temprano para evaluar los efectos de la actual crisis económica, algunos datos nos ayudan a comprender su magnitud: En el mes de Febrero de 2009, las exportaciones a los Esta-

COROLARIO

Para comprender la verdadera naturaleza de las crisis económicas que afectan periódicamente el sistema capitalista de producción, hay que escaparse de los marcos analíticos de corto plazo que ponen el peso explicativo en la “avaricia excesiva” de los banqueros, en la falta de previsión o la debilidad ética de los gobiernos o de los prestatarios privados, o en el exceso de capacidad creativa de la ingeniería financiera y su propósito de “atomizar” el riesgo.

Si se quiere escapar de las crisis recurrentes y de sus devastadores efectos, se tiene que atender a las fuer-

tes restricciones que existen en la esfera de realización de las ganancias como consecuencia de la existencia de mercados internos débiles, resultado en sí de los altos niveles de pobreza y de inequidad social que prevalecen en nuestros países⁷.

Y, más allá de eso, se tiene que buscar una nueva manera de insertarnos en la economía global. Más de lo mismo solo nos conducirá a la repetición, bajo nuevas apariencias, de los hechos del pasado. Es hora de buscar un verdadero cambio. He ahí el reto.

BIBLIOGRAFÍA

- Baran, P. (1975). *La economía política del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bejarano, J.A. (1984). *Ensayos de interpretación de la economía colombiana*. Bogotá: La Carreta.
- Bird, G. (Ed.). (1989). *Third World Debt: The Search for a Solution*. London: Edward Elgar.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1971). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Crabtree, John et ál. (1988). *The Dance of Millions. Latin America and the Debt Crisis*. London: Latin America Bureau.
- DeJanvry, A. (1981). *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dobb, M. (1974). *Economía política y capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- George, S. (1988). *A Fate worse than Debt*. London: Penguin Books.
- Griffith-Jones et ál. (1988). *Managing World Debt*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Griffith-Jones, S. y Sunkel, O. (1986). *Debt and Development Crisis in Latin America: the End of an illusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Gurría, A. (1988). Debt restructuring: Mexico as a case study. En S. Griffith-Jones et ál. *Managing World Debt*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf. p. 386.
- Sarmiento, E. (2005). *El nuevo paradigma*. Bogotá, D. C: Norma.
- Weiss, J. (1990). *Industry in Developing Countries*. London/New York: Routledge.

dos Unidos cayeron un 30%. En ese mismo mes, el desplome de la producción industrial fue de 7,6%. La UNICEF reporta que en Colombia mueren cada año 15.000 niños menores de cinco años, la tercera parte de los cuales afectados por enfermedades asociadas a la desnutrición. El desempleo abierto y registrado ronda peligrosamente el 12% de la PEA.

7 Para aquellos interesados en profundizar en la comprensión de la base teórica de los argumentos expuestos en el presente artículo, recomendamos especialmente la lectura de dos textos clásicos: el libro de Maurice Dobb, *Economía política y capitalismo* (1974), en el cual hace una presentación exhaustiva de la teoría marxista sobre las crisis económicas, y sobre las teorías de Smith y Ricardo que le antecedieron. Igualmente, el libro de Paul Baran, *La economía política del crecimiento* (1974).