

Girón, Alicia. **Financiamiento del desarrollo. Endeudamiento externo y reformas financieras.** *En publicación: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/10Giron.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
biblioteca@clacso.edu.ar

ALICIA GIRÓN*

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y REFORMAS FINANCIERAS**

La mayor parte de los gobiernos latinoamericanos han mantenido importantes programas de ajuste fiscal, que dieron como resultado la racionalización de los gastos, la implementación de reformas y la limitación de las inversiones públicas. La restricción de los gastos y los importantes avances institucionales promovidos en los últimos años constituyen políticas correctas, que debemos seguir persiguiendo. Sin embargo, la caída en las inversiones públicas, especialmente en infraestructura, ha reducido la formación bruta del capital fijo, comprometiendo así el crecimiento del PIB a mediano plazo. En muchos casos, ha producido deficiencias económicas, por la elevación de costos asociada a la precariedad de las condiciones logísticas y por la generación de cuellos de botella en el sistema productivo

Carta de Lima

Reunión Anual del Banco Interamericano
de Desarrollo, 29 de marzo de 2004

INTRODUCCIÓN

Del siglo XIX hasta el XXI, el endeudamiento externo ha sido estrategia del financiamiento al desarrollo. La teoría económica ha visualizado a la deuda externa como el resultado necesario para lograr el crecimiento económico o la forma de canalizar un ahorro no originado en la región para la expansión de sectores estratégicos y lograr un proceso de indus-

* Académica del Instituto de Investigaciones Económicas y tutora del Posgrado de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** La autora agradece la valiosa ayuda de los becarios del proyecto "Reformas y Asimetrías Financieras: Regulación y Cooperación Financiera Regional" de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

trialización avanzado. En contraposición, la historia del desarrollo latinoamericano contemporáneo es la herencia de préstamos impagables, crisis económicas y un futuro incierto, estrechamente relacionada con el pago del servicio de la deuda externa onerosa e impagable.

La penetración de los sectores financieros por el capital extranjero estuvo profundamente atada al desenvolvimiento de las empresas de capital internacional y extranjero de origen estadounidense, inglés, francés, alemán y español. Innumerables fueron las renegociaciones de la deuda externa latinoamericana durante las primeras décadas del siglo XX hasta la inserción de las economías de la región en el sistema monetario internacional de Bretton Woods. Los organismos financieros internacionales y las agencias multilaterales facilitaron el desarrollo de sectores estratégicos en el proceso de industrialización acompañado de la expansión de las empresas multinacionales, principalmente estadounidenses. La inconvertibilidad del dólar frente al oro puso fin al sistema de Bretton Woods. La inundación de petrodólares y la caída de los precios del petróleo y materias primas determinaron la explosión de la crisis de la deuda externa durante los ochenta. Posteriormente, la desregulación y liberalización financiera profundizó la apertura y las condiciones de la crisis económica y financiera. La “reforma financiera” ahondó una serie de medidas manifestadas en las reformas económicas propiciadas por el Consenso de Washington. Para inicios del siglo XXI, la deuda externa y la apertura de capitales no habían servido para generar el desarrollo económico en la región. Así, las reformas económicas estimularon la apertura del sector externo para obtener las divisas necesarias para el crecimiento subordinado a las importaciones, ahondando la vulnerabilidad financiera de América Latina.

Ante este panorama, a continuación, se presenta la invitación para reflexionar sobre las estrategias del financiamiento desde la “teoría del desarrollo”; posteriormente, se plantea el proceso de endeudamiento externo; enseguida se aborda el tema de la reforma financiera; y, por último, se presentan conclusiones sobre el financiamiento de la región latinoamericana.

TEORÍA DEL DESARROLLO Y ESTRATEGIAS DEL FINANCIAMIENTO

Las estrategias del financiamiento al desarrollo en América Latina han sido lineamientos complejos. Las políticas económicas a lo largo de los últimos sesenta años han planteado como meta el desarrollo sostenido de la región. Para quien concibe lo que es la teoría del desarrollo, específicamente en lo que respecta a la región latinoamericana, las estrategias de financiamiento con equidad han sido difíciles de aplicar. Desde una visión ortodoxa, la ineficiencia de las políticas económicas ha sido resultado de la injerencia del Estado en los pro-

cesos productivos y en la determinación de los precios; de acuerdo con esa concepción, faltaría una profundización de la competencia y de las ventajas del mercado para hacer dichas políticas más eficientes. Durante las tres últimas décadas, los procesos de desregulación y liberalización de las economías, haciendo a un lado al Estado, no han sido favorables para el crecimiento y desarrollo económico de América Latina. Por ello se inicia este ensayo con un epígrafe de la *Carta de Lima*; porque después de un tiempo de haberse aplicado la reforma financiera y las reformas económicas en América Latina, los responsables de las finanzas de la región reconocen que dichas políticas desreguladoras han sido un fracaso.

El propósito de que la región tuviese finanzas sanas produjo un giro contrario a los intereses de la inversión productiva y redujo el consumo de la sociedad latinoamericana. Las reformas de “primera generación” y de “segunda generación”, que supuestamente llevarían al crecimiento económico de América Latina, fracasaron rotundamente. En opinión de Kuczynski y Williamson (2003), fueron incompletas y no atendidas en su totalidad. La crítica a dichas medidas en diferentes círculos académicos y en el Consenso de Monterrey no se ha traducido hasta hoy en un modelo alternativo viable para el desarrollo.

Es sólo desde la perspectiva de la teoría del desarrollo que se puede explicar el desarrollo de América Latina. El nacimiento de un espacio económico nuevo a partir del descubrimiento de la región predetermina una dinámica particular a la nueva área de mercado inserta en una economía internacional. Este gran encuentro establece la división internacional de grandes espacios económicos donde, según Eduardo Galeano (1971: 3), existen “unos países que se especializan en ganar y otros en perder”. Por tanto, es sólo en el marco de la teoría del desarrollo que la historia de América Latina puede ser comprendida al estudiar la relación de los grupos de poder y las clases sociales en el proceso económico y su relación con el exterior. El desenvolvimiento de la región resulta de las relaciones entre los grupos de poder internos, grupos muy pequeños ligados al sector externo con grandes ganancias y el resto, la gran mayoría, ligado al fracaso y a la pérdida del acceso al consumo, la educación, la vivienda, la salud y el crédito.

Es importante destacar que la generación de Celso Furtado hizo notar lo siguiente:

El desarrollo económico, que es fundamentalmente un proceso de incorporación y propagación de nuevas técnicas, entraña modificaciones de tipo estructural, tanto en el sistema de producción como en el de distribución del ingreso. La forma en que esas modificaciones se hacen efectivas depende, en buena medida, del grado de flexibilidad del marco institucional dentro del cual opera la economía, grado de flexibilidad al

cual no es ajena la mayor o menor aptitud de las clases dirigentes para superar las limitaciones naturales de su horizonte ideológico.

En un sentido estricto, el desarrollo económico es el proceso de expansión del sistema productivo que sirve de fundamento a una determinada sociedad. Esa expansión sólo se hace factible cuando actúa algún mecanismo de autolimitación, que la propia sociedad se impone, con respecto a la utilización del producto social. Esa autolimitación es condición necesaria para la acumulación de nueva capacidad productiva. Por otra parte, la ocupación de la nueva capacidad productiva exige introducir modificaciones en la forma en que la sociedad utiliza el producto social (Furtado, 1965: 65).

A ello es importante agregar la estrecha relación económica y política evidente entre los grupos regionales que han concentrado y centralizado el poder en las empresas agrícolas, industriales y de servicios enlazados con el sector exportador, los cuales conducen el proceso económico junto con el Estado. Esto ayuda a entender el proceso de endeudamiento de la región durante el período de Bretton Woods y el deseo de construir sociedades con capacidad de consumo. Una vez roto el ordenamiento del sistema monetario internacional en los setenta, se adoptan las reformas económicas delineadas en el Consenso de Washington en los ochenta y la reforma financiera con mayor profundidad en los noventa en los países de América Latina. El Estado y los grupos económicos ligados a este proceso se entrelazan en una visión ortodoxa de mantener las finanzas sanas, en vez de atender a las necesidades básicas de la sociedad latinoamericana.

EL PROCESO DE ENDEUDAMIENTO, UNA ALTERNATIVA EN EL CAMINO AL DESARROLLO

Hasta hace dos décadas, en los círculos académicos se leían ensayos, artículos y libros sobre la deuda externa de América Latina. Trabajos dignos de mención sobre el tema de la deuda externa son: Green (1977), Cline (1984; 1995), Sachs (1989), Devlin (1989), Guillén, Vidal y Correa (1989), Girón (1991; 1995), Oliveri (1992) y Krueger (1993). Todos ellos califican a la crisis de la deuda externa de los ochenta como una de las más severas crisis financieras después de la gran depresión, pues estuvo a punto de colapsar el sistema financiero internacional.

El problema del endeudamiento externo determinó la inmediata coordinación monetaria y financiera de los acreedores, del Fondo Monetario Internacional y de los bancos centrales de los países en moratoria. Con ello se preparó el terreno para las reformas económicas en los países emergentes. La coordinación de las políticas, tanto para evitar el “no pago” como para renegociar las deudas, finalizó cuando se arribó al Plan Brady, que facilitó el regreso de los países al mercado internacio-

nal de capitales. El pago de la deuda externa canceló los planes de desarrollo de los países de América Latina, pues la región tuvo que exportar capitales cuyo monto sobrepasó, en diez años, la deuda externa total contratada con sus acreedores. No sólo se canceló el financiamiento al desarrollo sino que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) calificó dicho período como la “década perdida”.

A continuación, se aspiraba que la última década del siglo XX fuera la “década de la esperanza”. La estrategia de desarrollo trazada por la teoría ortodoxa se basó en las reformas económicas esbozadas en el Consenso de Washington. Una vez resuelta la problemática de la deuda externa había que desregular y liberalizar los sistemas financieros profundizando la reforma financiera, la cual tuvo un costo social muy alto. Si bien el proceso de desregulación y liberalización financiera costó a la Reserva Federal de Estados Unidos cerca de 150 mil millones de dólares y a Japón más de 270 mil millones de dólares, en América Latina, el costo social fue la década pérdida de los ochenta y la profundización de la vulnerabilidad financiera de los sistemas de pago en los noventa.

Chile inició, en el marco de las reformas económicas, la reforma financiera y de inmediato tuvo un crack financiero al pasar de un sistema regulado a un sistema financiero de libre competencia en los ochenta (Díaz-Alejandro, 1995). Posteriormente, la crisis bancaria mexicana (1994-1995), la crisis brasileña (1997) y la crisis argentina (2001) llamaron la atención a nivel mundial y limitaron en gran medida el otorgamiento de nuevos créditos a los países latinoamericanos. Mientras los países asiáticos afectados por la crisis financiera (1997) iniciaron pronto su recuperación, en Latinoamérica el desempeño económico fue lento e inestable, debido principalmente a una economía subordinada al ciclo económico de EE.UU. (2000-2003).

Para evaluar el endeudamiento externo en las últimas seis décadas es necesario mencionar el origen de los acreedores y el destino del crédito. Con ese propósito, el endeudamiento en la región puede dividirse en tres períodos. En el primer período, la deuda fue contratada con organismos financieros; en el segundo, con la banca transnacional; y en el tercero, los actores principales fueron los fondos mutualistas, vía mercado de valores. El presente estudio se centra en los indicadores económicos del monto adquirido de la deuda externa, servicio de la deuda (intereses y amortizaciones), y en la relación de este con las exportaciones.

Se observa que entre la década del setenta y la del noventa el saldo total promedio anual de la deuda externa de América Latina se multiplicó por más de 6,6 veces. En los setenta, la deuda externa de largo plazo promedió 75.604 millones de dólares; en los ochenta, 321.721 millones de dólares; en los noventa, 492.458 millones de dólares; y al inicio del siguiente siglo, 654.826 millones de dólares. El tránsito de América Latina de un modelo cerrado para satisfacer las necesidades del mercado inter-

no a un modelo de crecimiento hacia fuera incidió en una disminución de los indicadores de la deuda total y del servicio de la deuda externa en relación a las exportaciones. Por ello, este último disminuyó a 29,46% en los noventa contra 38,54% en los ochenta y 34,10% promedio en los setenta. Los indicadores de la deuda total en relación con las exportaciones y el PIB han sido durante la década del ochenta los más altos: el porcentaje de la deuda total en relación a las exportaciones fue de 978,21%, y de la deuda total en relación al PIB de 53,34%.

La apertura comercial de la región significó un cambio estructural profundo y fuerte que agravó la dependencia económica y financiera al ciclo económico internacional. Ello está demostrado por los estudios de la actividad económica realizados por la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por otro lado, la actividad de sectores estratégicos ligados a grandes consorcios transnacionales permitió que las exportaciones crecieran casi seis veces. Por ello, el crecimiento de las exportaciones en relación con los pagos por servicio de la deuda externa observan una leve mejoría. Esto ha profundizado un desarrollo económico vulnerable y frágil en la región. La mala distribución del ingreso y la falta de formación bruta de capital son preocupación del BID y del Consenso de Monterrey de Naciones Unidas.

El Informe del BID (2004) señala que la inversión productiva en la región ha caído dramáticamente; esto es causa de preocupación entre los encargados de las finanzas; pues por la restricción del gasto público en América Latina, la competitividad con el exterior de las exportaciones se basa principalmente en la mano de obra barata y no en grandes inversiones en bienes de capital que aumenten la productividad. A continuación analizaremos en Argentina, Brasil y México el desenvolvimiento de la deuda externa y del servicio de la deuda externa. Por su gran cuantía, el endeudamiento externo ha sido gravoso para América Latina en su conjunto. Sin embargo, cada nación tiene características propias.

ARGENTINA: HISTORIA DE CONTINUAS CESACIONES DE PAGO

En el caso de Argentina, su historia reciente revela una serie de continuas cesaciones de pagos, no sólo por causas externas, como lo expresan muchos autores, sino también por causas internas:

La crisis de la deuda latinoamericana de 1982 no fue detonada por la moratoria mexicana declarada en agosto de ese año, sino a partir de la decisión de Argentina de no pagarles a los bancos británicos por la guerra de las Malvinas (Kanenguiser: 2003: 35).

La contratación de deuda externa argentina se multiplicó por cinco entre los años setenta y ochenta. El servicio de la deuda externa en rela-

ción con el PIB de Argentina pasó de 31,72% en los setenta a 56,37% en los ochenta. La relación de la deuda total con el PIB pasó de 18,82 a 56,06%; este último indicador prácticamente se triplicó. En este período, con la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia, se da el tránsito de gobiernos militares a gobiernos democráticos. La naciente democracia lanzó una propuesta de moratoria, en el marco de una fuerte presión latinoamericana “por el no pago y a favor de la moratoria”, encabezada por Fidel Castro y por el Consenso de Cartagena. Los gobiernos de México y Uruguay jugaron un papel determinante en la búsqueda de negociaciones de la deuda y en los intentos por crear un club de deudores en contra de las medidas impuestas por el FMI.

El llamado financiamiento al desarrollo basado en el endeudamiento externo y sin un legítimo acuerdo por parte de los acreedores en el seguimiento de dichos créditos durante la dictadura militar llegó a representar “un abultado endeudamiento externo, cinco veces superior a las exportaciones anuales y que prácticamente obligaba a lograr elevados excedentes comerciales para cancelar los intereses devengados, incrementados por las altas tasas de interés internacionales: existían al momento de la asunción de Alfonsín 20 mil millones de dólares de atrasos en los pagos” (Rapapport, 2000: 905).

En estos años se llevó a cabo la renegociación de la deuda externa así como innumerables reformas económicas y financieras, buscando estabilizar la economía. El promedio anual del servicio de la deuda externa de largo plazo representó la cantidad de 1.593,10 millones de dólares en los setenta; 4.234,10 millones de dólares anuales en los ochenta; 9.840,40 millones de dólares en los noventa; y 22.879,50 millones de dólares al inicio del siglo XXI. Otra cifra indicativa del inusitado aumento de la deuda externa total es el indicador que relaciona el monto total de la deuda externa en relación a las exportaciones. Este indicador representó 187% en la década del setenta, 479% en los ochenta y 366% en los noventa. Al inicio de la década actual, se situaba en 375%. En Argentina, a pesar del ajuste de los ochenta, el acceso a los mercados internacionales, y más aún del Consejo Monetario, la deuda externa total en relación a las exportaciones jamás llegó a disminuir bajo la reglamentación del Consenso de Washington. Al igual que los indicadores de endeudamiento externo de los otros países de América Latina, existe la tendencia a disminuir para los noventa. Si bien la deuda externa total en relación al PIB representó el 56,06% en los ochenta y el 39,61% en los noventa, volvió a ser un problema al inicio del presente siglo con el 52,59%.

El presidente Carlos Menem, para abatir la fragilidad financiera en la que se encontraba la economía argentina al inicio de los noventa, presentó la reforma monetaria para establecer el Consejo Monetario. Dicha reforma y el Consejo Monetario estuvieron muy lejos de reducir

el endeudamiento externo de la nación y de lograr su desarrollo económico. El régimen de convertibilidad, que consistió en fijar el peso argentino al dólar estadounidense a la paridad de uno a uno (un peso por un dólar) a partir de 1991, fue abandonado en enero de 2002, a consecuencia de una severa recesión que se inició en 2000.

Entre 1999-2001 se recurrió a varias medidas para enfrentar la deuda externa: operaciones voluntarias de reestructuración de deuda; garantías públicas y otros compromisos para inducir el otorgamiento de financiamiento privado y líneas de crédito contingentes privadas. Al hacerse imposible el pago del servicio de la deuda externa, llegó a su fin el régimen de convertibilidad (2002). La participación del FMI fue cuestionada incluso por los propios funcionarios del organismo; se firmaron cinco acuerdos de estabilización sin haber logrado terminar con el problema de la deuda externa a pesar de las reformas económicas y financieras que emprendió Argentina. Recientemente, “el FMI reconoció los errores al haber aceptado una relación de hasta 60% de deuda/PIB, en un país con una larga historia de cesación de pagos, amplia dependencia de préstamos externos, un sector exportador relativamente pequeño y limitada capacidad para recaudar impuestos” (FMI, 2004).

BRASIL Y LA LUCHA POR LA ESTABILIDAD

Brasil ha estado relacionado con múltiples planes de estabilización para renegociar la deuda externa durante los últimos veinticinco años. Desde el Plan Cruzado, Plan Cruzado II, Plan Bresser, Plan Verano, Plan Collor hasta el Plan de Acción Inmediata con Cardoso, que comprometió a reorientar la economía del país al pago de la deuda externa: todos planes que han deteriorado los salarios de la población para garantizar el pago de la deuda externa (Girón, 1995: 128).

Es así que las autoridades de la administración del presidente Fernando Henrique Cardoso subrayaron como prioritarias las reformas estructurales para desvanecer el déficit y la deuda del sector público. Se canceló la política expansionista en 1995-1998 a raíz de la crisis financiera de Brasil y se introdujo el ajuste en 1999. Es interesante observar en los análisis del FMI (Giambiagi y Ronci, 2004) la importancia de la disciplina fiscal como fuente del financiamiento al desarrollo, sin tomar en cuenta el costo del servicio de la deuda externa que se analiza en párrafos siguientes.

La deuda externa de Brasil pasó, entre las décadas del setenta y noventa, de un promedio anual de 24.340 millones de dólares a 137.415 millones de dólares. Sin embargo, a principios de 2000, representaba cerca de 200 mil millones de dólares. Es decir, en tres décadas el incremento fue sustancial al multiplicarse por ocho veces el saldo total de la deuda pública y privada. Por otro lado, el porcentaje del servicio de la

deuda total en relación al PIB ha pasado del 21,34 al 44,21%, entre la década del setenta y la primera del siglo XXI. Se podría manifestar que el porcentaje de la deuda total en relación con las exportaciones ha sido permanente, en tanto ha representado a lo largo de los últimos treinta años una variación entre 319,79 y 329,72%. En síntesis, los innumerables planes de estabilización y las reformas económicas no han logrado disminuir el endeudamiento externo, sino que siguen siendo una transferencia de recursos a los acreedores muy significativa.

Llama la atención la carta del presidente del FMI al gobierno de Lula, en la que manifiesta que la disciplina fiscal y la restricción monetaria durante la gestión del presidente brasileño ayudarán, al menos, a lograr un crecimiento del 3,5% para el año 2004. Esto se lograría si la inflación no pasase del 5,5% y las tasas de interés siguiesen con la tasa mínima lograda hasta hace diez años. Además, el gobierno espera alcanzar un superávit primario fijo del 4,25% del PIB que puede reducir el endeudamiento público. La aprobación de la Ley de Bancarrotas y la competencia entre los bancos lograrían incrementar el ahorro y evitar nuevas crisis bancarias. Las apreciaciones del director del FMI, en síntesis, significaron la buena disposición de este organismo por apoyar la disciplina económica y lograr mayores inversiones extranjeras en la empresa Petrobrás. Se suma el compromiso e interés del gobierno por la continuidad de las reformas económicas que han desdibujado las inquietudes del mercado internacional de capitales y de los inversionistas extranjeros ante la inquietud de la llegada de un gobierno diferente.

MÉXICO: ALUMNO EJEMPLAR DEL CONSENSO DE WASHINGTON

En México, la política del financiamiento al desarrollo, a diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, estuvo encaminada a fomentar un proyecto nacional con fuerte participación del Estado. La deuda externa, mecanismo al financiamiento del desarrollo durante el período de crecimiento económico y del *milagro mexicano* (1940-1970), permitió la industrialización del país y la estabilidad económica y política. Entre 1954 y 1976, el tipo de cambio se mantuvo en 12,50 pesos por dólar; la tasa de crecimiento económico real fue del 6,4%, superior a la de los países industrializados y la del resto de América Latina; y la tasa de inflación promedio fue del 3,1%.

A principios de los años setenta, México recibió cuantiosos flujos de capital provenientes del mercado del eurodólar, pues era un país confiable para los acreedores internacionales, principalmente los grandes bancos transnacionales. Los préstamos se destinaron principalmente a las empresas paraestatales más importantes, como Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad. Por otra parte, el país empezó a contratar préstamos privados para expandir el sec-

tor energético, principalmente el petrolero. Con ello se pospusieron los cambios estructurales necesarios en materia fiscal y financiera. A mediados de los años sesenta, la deuda externa contratada con organismos financieros internacionales representaba un 50% de la deuda total, pero al iniciarse los años ochenta representaba no más de un 20%; el resto se había contratado ya con la gran banca transnacional, en su mayoría estadounidense, a través de los llamados “préstamos sindicados” (Girón, 1995).

Cabe mencionar los indicadores de la deuda externa de México: las exportaciones se multiplicaron cinco veces entre los años ochenta y principios de este siglo; el pago del servicio de la deuda total se ha multiplicado más de dos veces en el mismo período; el servicio de la deuda total en relación a las exportaciones pasó del 42,21 al 28,41%. El centro del debate en estos momentos no es la relación entre la deuda externa y las exportaciones, sino las enormes sumas destinadas al pago de la misma. Si bien la deuda total ha bajado del 55,95 al 27,12% del PIB, su pago es una onerosa carga que priva al gobierno de capacidad para manejar el gasto social y le resta poder de negociación frente a sus acreedores.

Es importante mencionar que, en muchos casos, el fuerte desembolso que implica el pago del servicio de la deuda no se justifica por el mal empleo que se da a los recursos obtenidos en préstamo. Existe una gran diferencia entre la deuda canalizada a proyectos de infraestructura, que sirvió para cerrar el circuito financiero de la salida de capitales, y la enorme fuga de capitales que en gran parte ha provocado las diferentes crisis financieras de la nación y de América Latina.

Continuando con los indicadores de la deuda externa total, el pago del servicio de la deuda externa y la consecuente contracción del gasto social en México hacen urgente e imprescindible renegociar la deuda externa. Los pagos por concepto de amortizaciones e intereses de la deuda externa han cancelado la capacidad del Estado para aplicar medidas tendientes a alcanzar el bienestar social de su población; ello no significa que se haya convertido en un Estado pasivo y observador de la realidad, sin injerencia económica, política y social. Sigue siendo un Estado intervencionista, pero siempre en favor de los intereses de las grandes corporaciones internacionales, en especial de las de carácter financiero.

DE LA DEUDA EXTERNA A LA REFORMA FINANCIERA

Se plantea así una inquietud señalada desde el principio de este trabajo. El financiamiento al desarrollo basado en deuda externa en economías cerradas logró tasas de crecimiento significativas en América Latina durante los setenta. Una vez que entra en crisis dicha estrategia y se libera-

liza la cuenta de capital, se profundiza la vulnerabilidad de los sistemas financieros nacionales. La reforma financiera en la región para hacer más eficientes los sistemas de pago pierde fuerza cuando estos pierden la soberanía nacional. El Estado cancela a través de los cambios surgidos en la ley orgánica del banco central la soberanía monetaria. La *razón de ser* del banco central –el desarrollo económico– fue cancelada por la reforma financiera en América Latina. Frente a la insolvencia de la década del ochenta en la región, se planteó como alternativa la reforma financiera y el traspaso de bancos comerciales a los centros de decisión de corporativos financieros extranjeros. Por otro lado, la banca de desarrollo, pilar del desarrollo en el período de substitución de importaciones, fue perdiendo importancia en el financiamiento del desarrollo económico en aras de ser convertida en una banca eficiente, rentable y competitiva.

EL DEBATE EN TORNO A LAS REFORMAS FINANCIERAS

La reforma financiera¹ emprendida en América Latina plantea un debate difícil, importante y necesario. Las reformas realizadas en América Latina durante las dos últimas décadas plantearon la liberalización de la cuenta de capital como uno de los elementos para la apertura de los flujos de capital y para propiciar el crecimiento. Podríamos incluso mencionar la apertura de la cuenta de capital como la culminación del discurso oficial para dinamizar el desarrollo económico de la región en América Latina.

Kregel (2003) menciona que una de las paradojas en torno al desarrollo es la prédica de las organizaciones internacionales, como la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, la Asamblea General sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD), la Alianza para el Progreso y el reciente Consenso de Monterrey, cuyos discursos enfatizan que los flujos de capital son necesarios

1 Para hablar de las reformas financieras en América Latina es necesario conocer los trabajos al respecto realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). La publicación *Progreso económico y social en América Latina* (1997), realizada por el BID bajo la coordinación de Hausmann, lleva como subtítulo *América Latina tras una década de reformas: el ajuste, ¿valió la pena? Democracia y déficit*. Por su parte, el CEMLA publicó *Reformas y reestructuración de los sistemas financieros en los países de América Latina* y dedicó varias reuniones, seminarios y estudios a tal tema. Cabe mencionar también otros tres libros importantes: *Toward renewed economic growth* (Balassa, 1986), *The progress of policy reform in Latin America* –donde se acuña el concepto de *Washington Consensus*– y *After the Washington Consensus: restoring growth and reform in Latin America* (Kuczynsky y Williamson, 2003). Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) produjo *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Ver también Alicia Girón (2006).

para el desarrollo de los países. Durante las tres primeras décadas de la posguerra provinieron los flujos de capital de los organismos financieros multilaterales y bilaterales, para posteriormente pasar a corporativos financieros privados, intermediarios financieros bancarios y no bancarios. La perspectiva desde América Latina se plasma en la literatura de los académicos de la primera mitad del siglo XX. La literatura sobre el desarrollo disfrutó de un auge sin igual. Los trabajos de Raúl Prebisch, Celso Furtado y Osvaldo Sunkel debatían en torno a la vulnerabilidad de América Latina. Cabe destacar los trabajos de Jaguaribe, Ferrer, Wionczek y Dos Santos (1970) en torno a la dependencia político-económica de la región; todos ellos hombres visionarios de los años cincuenta y sesenta que abrieron brecha a través de la corriente estructuralista y la llamada teoría de la dependencia. Prebisch, haciendo alusión al desarrollo económico de la región desde su participación como secretario de la CEPAL, manifestaba:

Esa falsa pretensión de universalidad de las teorías económicas elaboradas en los grandes centros tiene que dar cada vez más lugar a la investigación de nuestros propios fenómenos, de nuestra propia realidad. Estoy seguro de que hemos de seguir examinando el proceso del desarrollo, no sólo como un fenómeno de la economía sino también como algo que tiene honda significación social y política (Prebisch, 1963: XVI).

En el pensamiento de Prebisch y de sus seguidores se manifiesta una crítica a la “política de cooperación económica al desarrollo económico y social de América Latina auspiciada a través de la Alianza para el Progreso por Estados Unidos” (Prebisch, 1963: XVII).

Dos Santos recoge la discusión en torno al desarrollo de la región, en donde define a la dependencia como una *situación* que “condiciona una estructura interna que la redefine en función de las posibilidades estructurales de las distintas economías nacionales”.

Al definir las estructuras internas latinoamericanas como dependientes, debemos definir los distintos tipos de relaciones de dependencia que resultan de esta combinación y las leyes que rigen el desarrollo de tales sociedades. Las condiciones posibles del desarrollo; no condiciones generales y abstractas, sino condiciones histórico-específicas, abstraídas por el análisis teórico (Dos Santos, 1970: 185).

Dos Santos, junto con Jaguaribe, Ferrer y Wionczek, analizan las condiciones de la inversión extranjera directa e indirecta y su impacto en el financiamiento de América Latina. Pero también hacen hincapié en la crisis de las teorías del desarrollo.

En síntesis, el sector externo de la región centra la discusión del tipo de desenvolvimiento del conjunto de factores expresados desde la

colonia hasta los intentos de modernización como las reformas económicas y la reforma financiera. El tema de la discusión es la vulnerabilidad y fragilidad que existe entre el financiamiento al desarrollo y el desenvolvimiento de los grupos corporativos en torno a las exportaciones de la región. La discusión entre los académicos de la teoría de la dependencia y la corriente estructuralista sobre el desarrollo económico de la región durante los cincuenta y sesenta se pierde, para dar paso a la nueva corriente neoliberal del Consenso de Washington cuya hegemonía aparece en los ochenta y noventa. Por otra parte, la visión de EE.UU. ha contemplado a la región de América Latina como el eje del hemisferio occidental e intermediario natural de las relaciones financieras y comerciales del desenvolvimiento económico de sus grupos de poder. Desde la posguerra hasta nuestros días, la pugna de EE.UU., no sólo por expandir sus corporativos transnacionales sino por profundizar la inserción de la región latinoamericana en el proyecto global estratégico-hegemónico imperial, ha incidido en la profundización de la dependencia e integración regional al ciclo económico.

El financiamiento al desarrollo en la era de reformas monetarias desregulatorias y después de la crisis de la deuda externa plantearía la reforma financiera como estratégica para el desempeño de la región latinoamericana. Analizada por muchos autores, la reforma financiera corresponde al proceso de desregulación y liberalización financiera para hacer más competitivos los sistemas financieros nacionales. Al quitar el encaje legal de la banca comercial, el Estado renunció a financiarse a través del banco central. Al declarar la autonomía del banco central se dejó de visualizar el financiamiento del desarrollo como una estrategia para lograr el crecimiento. Los bancos comerciales iniciaron su competencia en el mercado de las tasas de interés. Para estos bancos fue más fácil obtener créditos en el exterior. El banco central hizo del control de la inflación su meta prioritaria para equilibrar las variables financieras. La fragilidad de los sistemas financieros ante la competencia de los intermediarios extranjeros más la liberalización de la cuenta de capital originaron las crisis bancarias más severas de la historia reciente de los países latinoamericanos.

Una vez resueltas las crisis bancarias, se inició el proceso de extranjerización de la banca comercial, que fue más rápido en México que en Argentina y Brasil. De manera muy resumida se presenta al final de este trabajo un recuento de la serie de reformas adoptadas en los tres países más grandes de la región. La reforma financiera no evitó las turbulencias monetarias en los noventa y no sólo canceló la “década de la esperanza” sino que los países perdieron el control de la mayor parte de sus activos financieros y la soberanía del financiamiento al desarrollo.

En primer lugar, la desregulación económica y financiera significó pasar, casi repentinamente, de sistemas financieros represivos a sistemas financieros desregulados. Es decir, de tasas de interés fijadas por

el gobierno a depósitos obligatorios de bancos comerciales por requerimientos de reserva; ahora la banca comercial es quien toma las decisiones. Segundo, con la liberalización de la cuenta de capital, los bancos nacionales pueden realizar transacciones en moneda extranjera y los bancos extranjeros pueden participar en el mercado interno. El crédito se incrementó, pero pronto se presentaron problemas con los plazos de vencimiento y se precipitaron las carteras vencidas. Con la reforma financiera perdieron importancia los sistemas financieros nacionales y se dio entrada a la banca comercial extranjera.

A raíz de la crisis bancaria hubo un proceso de fusiones, privatizaciones y adquisiciones de capital nacional en una primera instancia y de capital extranjero al final. Si bien hubo una mayor competencia entre los bancos comerciales como Santander y BBVA, HSBC y CITYCORP, el mejoramiento del bienestar social no ha ocurrido. Se procura hoy una mayor regulación con las medidas contenidas en los acuerdos de Basilea II.

En las últimas décadas, la política monetaria y la política fiscal han ido transformando los sistemas financieros en abiertos y competitivos. El financiamiento a la región no ha logrado impulsar el motor sostenido del crecimiento. Las reformas económicas y financieras no fueron las adecuadas para acelerar el desarrollo económico de la región.

REFLEXIÓN: EL PARADIGMA DEL DESARROLLO

El paradigma del desarrollo en América Latina es muy complejo y difícil de abordar.

El análisis del desarrollo del capitalismo en América Latina exige una correcta comprensión de la articulación de este con los modos de producción precapitalistas existentes en la región. Pues es obvio que el capitalismo no se desarrolló aquí sobre un vacío social, y que por ejemplo su fase inicial, la de la llamada “expansión hacia fuera”, fue también y necesariamente la etapa de un desarrollo “hacia adentro”, en el que el proceso de acumulación originaria marcó la pauta fundamental de relación entre los distintos modos de producción. Lo cual no fue más que el inicio del largo proceso de implantación del capitalismo en nuestras sociedades, con fases y modalidades de transición hasta ahora insuficientemente estudiadas, sea porque la tesis del pancapitalismo lo dio por implantado desde el siglo XVI, o sea porque la teoría de la dependencia –no desvinculada de la tesis anterior– no vio en todo este proceso más que el reflejo mecánico de una determinación externa (Cueva, 1975: 35).

No obstante, una vez establecida la hegemonía del capitalismo, la relación salarial y monetaria, el análisis del desarrollo es insuficiente si no se profundiza en la relación de los grupos de poder internos con el sec-

tor externo. Un elemento indispensable para el desarrollo económico es el manejo soberano del espacio monetario de los países. El ejercicio de soberanía monetaria del banco central en su relación con el exterior se pierde a través del tributo por concepto de deuda externa, pago de regalías, etc.; en el espacio interno no se ha fortalecido a través de la política monetaria como empleador de primera instancia. El último elemento en el análisis, y del cual no se puede prescindir, es la falta de desenvolvimiento de la estructura institucional financiera que permite el uso del dinero interno a través de la banca central, no sólo en la regulación monetaria sino en la expansión del circulante para lograr el crecimiento. La fortaleza de un sistema financiero con bancos de desarrollo y banca comercial comprometidos con un proyecto nacional se ha desdibujado del sendero del crecimiento.

Los bancos extranjeros que habían penetrado los circuitos financieros durante el siglo XIX se transformaron en bancos nacionales a lo largo del siglo XX. No es sino hasta la década del noventa que muchos de ellos son privatizados y comprados por bancos extranjeros. Si bien al finalizar la Segunda Guerra Mundial la influencia de la *revolución keynesiana* penetró las instituciones nacionales de los países, cobrando fuerza el Estado-nación, la articulación de las economías latinoamericanas con el sistema financiero internacional hegemónico se produjo en forma desigual.

En dicha articulación, el financiamiento al desarrollo basado principalmente en el endeudamiento externo otorgado por los organismos financieros internacionales de reciente construcción, y conjuntamente con los estados, canalizó el crédito externo a grandes obras de infraestructura del sector público. Por otro lado, la inversión extranjera directa se dirigió principalmente a la industria, en ocasiones en co-inversiones con empresarios nacionales. Se fue conformando así un desarrollo caracterizado en su inicio por la sustitución de importaciones, regulado y controlado por el Estado nacional y soberano; podría hablarse de un proceso de industrialización tardía.

Las pautas posteriores al período posbélico en las futuras economías emergentes: China, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Taiwán y Tailandia, en Asia; Argentina, Brasil, Chile y México, en América Latina; y Turquía, en el Medio Oriente, cuya práctica manufacturera en la producción de seda, textiles de algodón, alimentos y bienes de consumo provenientes de sectores de mediana y alta tecnología hicieron que se levantaran del resto de los países subdesarrollados sin innovaciones tecnológicas resultado de un aprendizaje propio (Amsden, 2001: 1).

A lo largo de las últimas seis décadas, una de las preocupaciones fundamentales de los científicos sociales ha sido el desarrollo económico de

las regiones en nuevos espacios económicos que han ido delineando la geografía mundial con la expansión, ampliación y desarrollo del capitalismo como sistema hegemónico y totalizador. En la posguerra, la reconstrucción de Europa y Japón sirvió para expandir las actividades de las empresas transnacionales y grandes corporativos en América Latina y Asia. Con la caída del Muro de Berlín y la consecuente transformación de las economías planificadas de Europa del Este –incluyendo la ex Unión Soviética–, se conformaron nuevos países y espacios de rentabilidad controlados por los megaconglomerados, cuyo fortalecimiento se basa en el control de los recursos no renovables.

En este contexto, las principales tendencias observadas en el desenvolvimiento de las transformaciones de las estructuras económicas y financieras en el nivel mundial y regional han atravesado dos etapas, marcadas por una profunda diferenciación. La primera de ellas, de la posguerra hasta los setenta, donde se crea la infraestructura de los circuitos productivos y financieros, acompañada del fortalecimiento de grandes concentraciones y centralizaciones de capital (las empresas multinacionales). Y posteriormente, la segunda, con una nueva división del trabajo, que da lugar a países de industrialización reciente (Corea de Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur –NICs). Es importante observar cómo los conglomerados se rearticulan en la transformación de los espacios de inversión en América Latina en su relación con el Estado, cuyo beneficio es definitivo en la oferta y demanda de los productos de exportación.

BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, A. H. 2001 *The rise of the rest. Challenges to the West from late-industrializing economies* (Oxford: Oxford University Press).
- Balassa, B. 1986 *Toward renewed economic growth* (Washington DC: Institute for International Economics).
- Balassa, B.; Bueno, G. M.; Kuczynky, P. P. y Simonsen, M. E. 1986 “Hacia una renovación del crecimiento económico” en *América Latina* (Washington DC/Río de Janeiro: El Colegio de México/Fundação Getúlio Vargas/Institute for Internacional Economics).
- Banco Interamericano de Desarrollo 1997 *Progreso económico y social en América Latina. América Latina tras una década de reformas: el ajuste, ¿valió la pena? Democracia y déficit* (Washington DC).
- Banco Interamericano de Desarrollo 2004 *Informe Anual del Banco Interamericano de Desarrollo 2004*. En <www.iadb.org/EXR/ar99/AR2003/esp1.pdf>.
- Cline, W. R. 1984 *International debt: systemic risk and policy response* (Washington DC: Institute for International Economics).

- Cline, W. R. 1995 *International debt reexamined* (Washington DC: Institute for International Economics).
- Correa, E. 1996 *Crisis y desregulación financiera* (México DF: Siglo XXI).
- Cueva, A. 1975 “El uso del concepto de modo de producción en América Latina: algunos problemas teóricos” en *Historia y Sociedad. Revista latinoamericana de pensamiento marxista* (México DF) N° 5, primavera.
- Daniels, P. W. y Lever, W. F. 1996 *The global economy in transition* (Londres: Addison Wesley Longman).
- De Bernis, G. 1983 *Crise et régulation* (Grenoble: GRREC/Presses Universitaires de Grenoble).
- Devlin, R. 1989 *Debt and crisis in Latin America: the supply side of the story* (Princeton: Princeton University Press).
- Díaz-Alejandro, C. 1995 “Adiós represión financiera, ¡qué tal, crac financiero!” en Mansell, C. *Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina* (México DF: Banco Interamericano de Desarrollo/Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos).
- Dos Santos, T. 1970 “La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina” en Jaguaribe, H.; Ferrer, A.; Wionczek, M. S. y Dos Santos, T. *La dependencia político-económica de América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- FMI-Fondo Monetario Internacional 2003 *World Economic Outlook* (Washington DC).
- FMI-Fondo Monetario Internacional 2004 “Hubo fallas en Argentina, pero también en el FMI” en *Boletín 2004* (Washington DC) Vol. 33, N° 15, 16 de agosto. En <www.imf.org/imfsurvey>.
- Furtado, C. 1965 *Dialéctica del desarrollo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Furtado, C. 1979 *Creatividad y dependencia* (México DF: Siglo XXI).
- Galeano, E. 1971 *Las venas abiertas de América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Giambiagi, F. y Ronci, M. 2004 “Fiscal policy and debt sustainability: Cardoso’s Brazil, 1995-2002”. Documento de Trabajo 05/156, Washington DC, IMF. En <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17462.0>>.
- Girón, A. 1991 *Cincuenta años de deuda externa* (México DF: IIEc-UNAM).
- Girón, A. 1995 *Fin de siglo y deuda externa: historia sin fin. Argentina, Brasil y México* (México DF: IIEc-UNAM/Cambio XXI).
- Girón, A. 2006 “Obstáculos al desarrollo y paradigma del financiamiento en América Latina” en Correa, E. y Girón, A. (coords.) *Reforma financiera en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/UNAM).

- Green, R. 1977 "La deuda pública externa de México 1965-1976" en *Comercio Exterior* (México DF: Banco Nacional de Comercio Exterior) Vol. 27, N° 11.
- Guillén, A. 1994 "El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana" en *Comercio Exterior* (México DF: Banco Nacional de Comercio Exterior) Vol. 44, N° 12.
- Guillén, A.; Vidal, G. y Correa, E. 1989 *La deuda externa, grillete de la Nación* (México DF: Nuestro Tiempo).
- Independent Evaluation Office (IEO) of the IMF 2004 *Report on the evaluation of the role of the IMF in Argentina, 1991-2001*. En <www.imf.org/External/NP/ieo/2004/arg/eng/index.htm>.
- Jaguaribe, H.; Ferrer, A.; Wionczek, M. S. y Dos Santos, T. 1970 *La dependencia político-económica de América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Kanenguiser, M. 2003 *La maldita herencia (una historia de la deuda y su impacto en la economía Argentina: 1976-2003)* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Kregel, J. 2003 "External financing for development and international financial instability". En <<http://iml.umkc.edu/econ/economics/faculty/Kregel/590b/Winter2004/index.htm>>.
- Krueger, A. O. 1993 *Political economy of policy reform in developing countries* (Londres/Cambridge-MA: The MIT Press).
- Kuczynski, P. P. y Williamson, J. 2003 *After the Washington Consensus: restoring growth and reform in Latin America* (Washington DC: Institute for International Economics).
- Oliveri, E. J. 1992 *Latin American debt and the politics of international finance* (Nueva York: Praegers Publishers).
- Prebisch, R. 1963 *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Rapaport, M. 2000 *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)* (Buenos Aires: Macchi).
- Sachs, J. D. 1989 *Developing country debt and the world economy* (Chicago: National Bureau of Economic Research/The University of Chicago Press).
- Williamson, J. (ed.) 1990 *Latin American adjustment. How much has happened?* (Washington DC: Institute for International Economics).