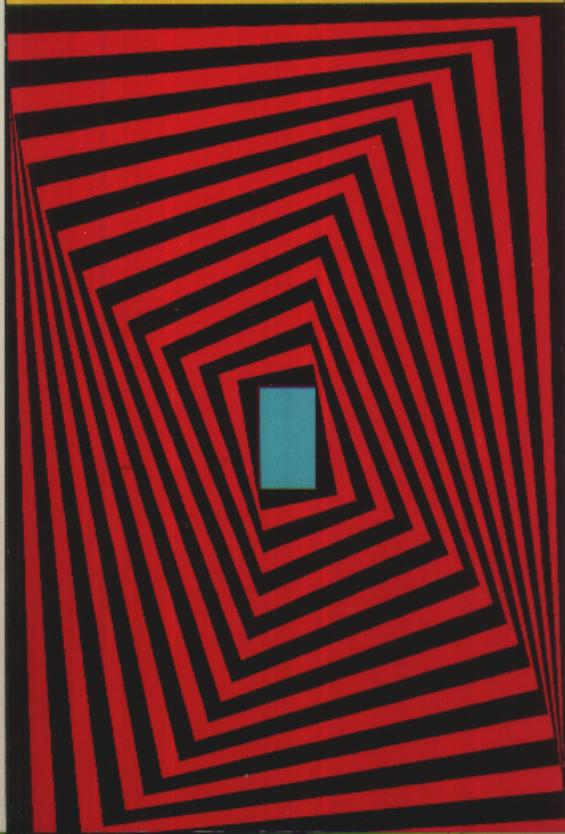


# MÉXICO Y AMÉRICA

## AMÉRICA LATINA EN LOS OCHENTA: REESTRUCTURACIÓN Y PERSPECTIVAS

**Juan Arancibia Córdova,**  
*coordinador*

**Patricia Olave Castillo,  
Raúl Ornelas Bernal, Saúl Osorio  
Paz, Berenice Ramírez López,  
Mario Zepeda Martínez**



AMÉRICA LATINA EN LOS OCHENTA  
*Reestructuración y perspectivas*

Patricia Olave Castillo \* Raúl Ornelas Bernal  
Saúl Osorio Paz \* Berenice Ramírez López  
Mario Zepeda Martínez

*Coordinado por*  
JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Francisco Barnés de Castro

*Rector*

Mtro. Xavier Cortés Rocha

*Secretario General*

Dr. Humberto Muñoz García

*Coordinador de Humanidades*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón

*Directora*

Mtra. Verónica Villarespe Reyes

*Secretaria Académica*

Mtro. Alejandro Méndez Rodríguez

*Secretario Técnico*

María Dolores de la Peña

*Jefa del Departamento de Ediciones*

D.R. © Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Primera edición 1994

Primera reimpresión 1997

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

ISBN 968-36-3354-5

PRESENTACIÓN, <i>por</i> JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA	7
INTRODUCCIÓN, <i>por</i> JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA	11
REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA BAJO EL NUEVO PATRÓN EXPORTADOR, <i>por</i> PATRICIA OLAVE C.	21
I. A modo de introducción, 21; II. Algunas precisiones acerca del carácter de la crisis en América Latina, 25; III. Giro presionado hacia un nuevo modelo de crecimiento, 27; IV. La economía chilena, 32; V. La economía brasileña, 42; VI. La economía mexicana, 48; VII. La economía argentina, 58; VIII. Conclusiones y perspectivas, 63	
NEOLIBERALISMO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA, <i>por</i> JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA	67
Elementos introductorios, 67; 1. Crecimiento económico, empleo, distribución de ingreso y pobreza en los setenta, 69; 2. Crecimiento económico, acumulación y crisis en los ochenta, 72; 3. Conclusiones y perspectivas, 86	
APERTURA COMERCIAL Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA (MÉXICO, BRASIL Y CHILE), <i>por</i> BERENICE RAMÍREZ LÓPEZ	109
I. Consideraciones generales, 109; II. Importancia del sector externo en estas economías, 116; III. Política comercial y estructura productiva, 128; IV. A manera de conclusión, 141	
CAPITAL EXTRANJERO Y REESTRUCTURACIÓN EN AMÉRICA LATINA, <i>por</i> RAÚL ORNELAS BERNAL	165
IED y fuentes de financiamiento, 167; Desregulación en materia de IED, 173; IED y privatización, 180; IED y cambios en la planta productiva, 187; A manera de conclusión, 191	
EL SOBREENDEUDAMIENTO DE AMÉRICA LATINA Y SUS DEVASTADORES EFECTOS, <i>por</i> SAÚL OSORIO PAZ	203
1. La deuda externa. Determinantes. Los vínculos con la producción, 203; 2. Qué se entiende por sobreendeudamiento, 215; 3. Comprobaciones del sobreendeudamiento, 223; 4. Efectos directos en la producción, 231	
EL PLAN BRADY EN MÉXICO: ¿EL FIN DE LA INSOLVENCIA?, <i>por</i> MARIO ZEPEDA MARTÍNEZ	241
Introducción, 241; I. De Baker a Brady, 245; 1. La crisis del Plan Baker, 245; 2. La renegociación mexicana: ¿el fin de la insolvencia?,	

254; La política de ajuste y la renegociación, 258; II. La estrategia de la renegociación: una evaluación, 259; 1. En la senda de la reducción de las transferencias netas al exterior, 259; III. Las etapas y los objetivos de la negociación, 270; Descripción de los acuerdos, 270; IV. Una evaluación global de lo alcanzado, 290; 1. La mayor parte del alivio: recalendarización de pagos y nuevos créditos, 290; 2. ¿Quién es quién en la renegociación mexicana?, 291; V. Mirando al futuro, 294.

## PRESENTACIÓN

Juan Arancibia Córdova

El presente libro es el resultado de un trabajo conjunto realizado por los miembros del área de Economía Mundial y América Latina, cuyo objetivo fue hacer un análisis de problemas y procesos relevantes del subcontinente en los años ochenta.

La introducción, que sirve de marco a los análisis particulares, reflexiona sobre el carácter de la crisis latinoamericana, sitúa algunos errores y/o costos generados por el proceso de "industrialización por sustitución de importaciones", describe las medidas esenciales que supone la aplicación de la política de ajuste estructural y sus principales efectos transformadores, destaca los éxitos diferenciales que el neoliberalismo puede genera, en relación con países y sectores sociales y, finalmente, se pregunta acerca de los problemas económicos, sociales y políticos que se enfrentan para que el nuevo modelo de acumulación resulte viable.

El primer trabajo, elaborado por Patricia Olave, apunta fundamentalmente a hacer un análisis sobre las formas específicas que asume el proceso de reestructuración productiva en América Latina, tomando como ejemplo los casos de Brasil, México, Argentina y Chile. Utiliza como guía de análisis la composición de las exportaciones de los países seleccionados, así como el comportamiento que en relación con ellos está teniendo el capital extranjero.

El trabajo que se incluye a continuación, elaborado por Juan Arancibia, aborda el tema de la acumulación de capital y el impacto que su comportamiento tiene sobre la distribución del ingreso, el empleo y la pobreza. El análisis del mencionado impacto pasa a través de la consideración del proceso de inversión y las políticas de estabilización y ajuste estructural y reflexiona sobre las posibilidades que el nuevo modelo de desarrollo ofrece para una recuperación de la calidad de vida de la población trabajadora.

El tercer estudio incorporado es de Berenice Ramírez y tiene como sustentos centrales el análisis de las tendencias actuales del comercio internacional y el papel que América Latina está desempeñando en él, así como su peso específico en el mismo. El análisis se dirige en segundo y decisivo término a la consideración de casos (México, Brasil y Chile), a través de los cuales se pretende apreciar el impacto que la apertura económica está teniendo sobre el comportamiento de las exportaciones y su contenido, y derivar de ello algunas conclusiones sobre el proceso de reestructuración económica que podría estar ocurriendo.

Finalmente, se plantean dudas acerca de la medida en que la apertura permite superar la tradicional vulnerabilidad de la región y en relación con la capacidad para enfrentar las exigencias de la reestructuración productiva.

El siguiente estudio, de Raúl Ornelas, está referido al papel de la inversión extranjera en la reestructuración productiva. El análisis constata que hay una clara diferenciación entre países y rubros productivos en el interés del capital extranjero, que muestra preferencia por países como México, Brasil, Argentina, Venezuela y Chile, al tiempo que esas preferencias no aparecen en la selección de ramas productivas, las cuales pueden ser y son diversas para los países escogidos. Estos rubros productivos tienen en común su alta rentabilidad y su valorización puede darse en circuitos del mercado internacional, así como en las bolsas de valores y en empresas estatales privatizadas con carácter monopólico. Finalmente, la reflexión concluye señalando que la modernización excluyente que el capital extranjero sus-

tenta y apuntala no es una vía de solución a los problemas de América Latina y plantea como alternativas la integración regional, nuevas relaciones con los países desarrollados y regulación de la inversión extranjera en el contexto del mercado, para servir al interés nacional.

El trabajo relativo al sobreendeudamiento de América Latina fue realizado por Saúl Osorio. La hipótesis del sobreendeudamiento es sostenida con el trabajo estadístico sobre diversas variables y parámetros. Asimismo, aborda el impacto que sobre la producción tienen la deuda y el servicio de la deuda, tanto en su comportamiento cuantitativo como en su composición física, concluyendo que el servicio restringe la posibilidad de crecer y, por otra parte, el endeudamiento no sirvió para cambiar la estructura del producto. Las conclusiones son particularmente válidas para Colombia, Perú y Venezuela, pero en líneas gruesas pueden extenderse al conjunto de la región.

El libro se cierra con el estudio sobre la renegociación de la deuda mexicana en el marco del Plan Brady y fue elaborado por Mario Zepeda. Según el autor, la renegociación mejoró las condiciones para el crecimiento económico de México, pero supuso importantes condicionamientos a la política económica y a la reestructuración de la economía. Asimismo, se concluye que más importante que la renegociación en la recuperación económica es el ajuste estructural realizado, porque en definitiva la renegociación mantiene obligaciones de pago que permiten una liberación insuficiente de recursos para el crecimiento, por lo que será necesaria en un plazo mediano una nueva renegociación.

Como permiten apreciar estos breves comentarios sobre el contenido de los trabajos, el eje de los mismos es el estudio de la reestructuración productiva que tuvo lugar en los ochenta en América Latina, así como las fuentes de financiamiento de la misma, tales como la inversión extranjera, el ahorro local, la concentración del ingreso y el servicio de la deuda.



## INTRODUCCIÓN

Juan Arancibia Córdova

### I

Mucho se discutió y aún se discute sobre el carácter de la crisis vivida en los ochenta por América Latina. Me parece que si ponemos esa crisis a la luz de la que vivieron los países desarrollados en los setenta y el mundo socialista al final de la década pasada y el inicio de ésta, se la puede comprender con más claridad, por lo menos en una de sus vertientes.

En efecto, veo que el pensamiento neoconservador, neoliberal, tiene razón al poner a la intervención estatal como uno de los ejes de la crisis. Sin duda, en los tres escenarios la intervención estatal parcial o total llegó a sus límites y con el paso del tiempo y la profundización extensiva e intensiva del estatismo éste se convirtió de palanca en freno, problema, límite del desarrollo. Dado lo anterior, puede afirmarse que una época, la del capitalismo intervenido y la del socialismo estatizador, llegaron a su fin.

En el capitalismo desarrollado y subdesarrollado el fin del estatismo interventor está dando paso al mercado y al Estado mínimo. En el socialismo estatizado su fin parece dar paso acelerado a un capitalismo que todavía no sólo no se consolida, sino que encuentra serios obstáculos para abrirse camino.

Pero la crisis latinoamericana no es sólo una crisis del in-

tervencionismo estatal, es también la crisis de la industrialización sustitutiva, en el contexto de una especialización productiva que genera una determinada inserción en la economía mundial.

El proceso de acumulación de capital centrado en la industrialización sustitutiva y sustentado en las exportaciones primarias implicó y conllevó los siguientes problemas y errores básicos.

a) El Estado asumió un conjunto de funciones destinadas a fortalecer el proceso de formación de capital privado (produce, protege, regula, subsidia, financia, invierte, demanda) y en aras de generar estabilidad y paz social. En definitiva esta asunción acaba en una crisis fiscal del Estado, en situaciones de ineficiencia, despilfarro y corrupción.

b) El fortalecimiento y desarrollo industrial parecen suponer, por lo menos es la política que se aplica, que debe ocurrir castigando a la agricultura. Este castigo opera mediante la manipulación de los precios relativos en favor de la industria; la idea es que se le proporcionen alimentos e insumos baratos. En la práctica esto tiene dos resultados nefastos: por un lado, un deterioro persistente de la agricultura que produce alimentos básicos y la transformación del sector, o por lo menos de una parte de él (no del que exporta), en un cuello de botella para el crecimiento económico. Incluso los países latinoamericanos se transforman en importadores de alimentos, lo que crea una presión adicional sobre la balanza de pagos, y por otro lado, se genera retraso tecnológico, pues los salarios bajos para la industria hacen innecesaria la innovación tecnológica.

c) La industria, en la medida que no exporta o lo hace marginalmente es parasitaria de las divisas que genera el sector primario, situación que va a generar un desbalance comercial creciente. La solución que se encuentra en los setenta a la falta de divisas para invertir y producir es la deuda externa, misma que es estimulada por los bancos prestamistas, ya que es factible por la abundancia de capital, pero es exigida por las características del proceso de acumulación. De no ser por ella, la crisis de América Latina habría estallado antes.

d) Otro grave error cometido por la política económica asociada al modelo es el proteccionismo indiscriminado. Se supone que el proteccionismo es temporal, selectivo y gradual. En América Latina se protegió todo, a todos y por tiempo indefinido. Este proteccionismo frívolo impidió la generación de una capacidad exportadora para la industria latinoamericana, pues nunca le exigió prepararse para la competencia internacional. Incluso se protegió a gigantes de la producción mundial, como automotrices, farmacéuticas, químicas, etcétera.

e) El intervencionismo, bajo las formas que adquirió, mató la creatividad social.

Los empresarios, más que preocuparse por aspectos como eficiencia, calidad, competitividad e innovación, se dedicaron a establecer sólidos lazos con la burocracia estatal, lo que les garantizaba protección, subsidios, financiamiento, exención impositiva, compras y contratos del Estado.

Los trabajadores fueron víctimas del paternalismo desorganizador y desmovilizador a cambio de algunos beneficios sociales y una cierta redistribución del ingreso.

La sociedad civil en su conjunto vio coartada su capacidad creativa y organizativa, y a cambio de los favores estatales debió aceptar, además, un marcado déficit democrático.

La crisis tuvo y tiene otra expresión significativa: la distribución del ingreso siguió situando a América Latina como una de las dos o tres regiones con peor distribución del mismo del planeta. Esta tan desigual distribución del ingreso dificultó el desarrollo productivo, la industria se encontró con mercados estrechos, rápidamente saturables, cuestión que le provocaba deseconomías de escala y altos costos de capital y, por otro lado, la desigual distribución representó salarios bajos, que no significaron demanda y que tampoco empujaron a la innovación tecnológica; a su vez, los bajos salarios dieron por resultado escasa calificación y por lo tanto baja productividad de la fuerza de trabajo. En fin, la muy desigual distribución del ingreso ha funcionado como un grillete del crecimiento económico.

## II

La llamada crisis de la deuda obligó a un rápido proceso de reajuste de las variables externas, en particular devaluaciones del tipo de cambio, restricción de las importaciones y estímulo a las exportaciones. En la práctica, los problemas vinculados a los flujos de capital fueron manejados básicamente con las devaluaciones y en un segundo momento con la restricción del gasto público y una recesión económica administrada desde el Estado.

Las primeras medidas sólo restablecían los equilibrios externos, pero desataron, junto con otras situaciones, acelerados procesos inflacionarios e hiperinflacionarios. De ahí en adelante las políticas de estabilización apuntarían en esencia a resolver el problema de la estabilidad de precios y del déficit fiscal, considerado clave para el control inflacionario.

Un elemento esencial en muchos países fue el control salarial para disminuir la demanda, elemento que venía a reforzar la restricción del gasto público; rápidamente los salarios reales estuvieron a la baja y la medida fue perdiendo eficacia para el control inflacionario, pero siguió aplicándose, pues tenía como objetivo no declarado restaurar las tasas de ganancia, la más importante de las restauraciones realizada durante el periodo de aplicación de las políticas de estabilización.

Pronto el planteamiento abandonó el terreno puramente monetario y fiscal para trasladarse al de las transformaciones estructurales, al de la refundación de las economías, estados y sociedades, refundación preconizada por el ajuste estructural como necesaria para garantizar los equilibrios en el largo plazo.

La idea central del pensamiento neoliberal es la creación de las condiciones para el funcionamiento pleno de la economía de mercado acompañada de la existencia de un Estado mínimo y esencialmente prescindente.

La creación de las condiciones de la nueva economía implica como medidas o reformas centrales:

- a) privatización;

- b) desregulación;
- c) aperturas comercial y financiera;
- d) encogimiento del Estado y acotamiento al mínimo de sus funciones;
- e) centrar la producción en la exportación y no en el mercado interno, y
- f) flexibilización de las relaciones laborales.

Particularmente relevante es el proceso de privatización, que actúa como eje central de la refundación no sólo económica, sino del conjunto de las relaciones sociales.

La cuestión no es sólo transferir riqueza pública o empresas públicas a la iniciativa privada, sino hacer de la empresa privada y de los empresarios el motor económico y transformarlos en los sujetos sociales centrales del proceso.

No sólo se trata de descargar al Estado de un conjunto de demandas sociales, a las cuales ya no podía responder y con ello evitar que esa no respuesta cree deslegitimidad y cuestione al sistema en su conjunto. Se trata fundamentalmente de privatizar las responsabilidades y soluciones a los problemas. Así, cualquier insuficiencia, deficiencia y carencia pasan a ser problema y confrontación del individuo consigo mismo y en ningún caso con el Estado o el sistema político.

La idea es transformar la demanda social en problema individual y lo que hubiera sido la respuesta estatal en autoexigencia del sujeto. Trastocar la confrontación social, la lucha de sectores sociales y/o grupos de interés, en competencia entre sujetos individualizados. Éstos son cambios en la estructura social y en el nivel cultural definitivamente refundadores.

### III

Las políticas de estabilización primero y las de ajuste estructural después, generan un conjunto de transformaciones estructurales que hacen viable el funcionamiento de la nueva economía. En América Latina esas transformaciones se hacen en contra

de los intereses de las grandes mayorías, lo cual supone una buena dosis de autoritarismo aun en el contexto de regímenes de origen electoral, como los que prevalecen en la mayoría de los países.

La privatización es acompañada necesariamente por la desregulación, para desaparecer el papel del Estado en el control de la economía.

El proceso de apertura comercial que transforma al mercado externo en el eje dinámico, en el motor del crecimiento, cumple varias funciones: permite disciplinar a los empresarios privados al enfrentarlos a la competencia internacional; ayuda a controlar la inflación por la oferta de productos provenientes de economías más productivas; genera las condiciones para el crecimiento productivo a partir de las ramas en condiciones de exportar, y rompe el límite del mercado interno restringido por el tamaño de los países, el relativamente bajo ingreso per cápita y la desigual distribución del ingreso, desigualdad que fue acentuada en los ochenta por las políticas de restauración de la tasa de ganancia y la transferencia masiva de riqueza e ingreso a los empresarios.

La apertura al capital extranjero permite subsanar la falta de capital de inversión interno e implica el ingreso de nueva tecnología. Centrar el crecimiento en la exportación tiene la ventaja adicional de no exigir mejorar los salarios reales, pues la demanda interna no es prioritaria. Los bajos salarios ayudan a mantener bajos costos de exportación y son un imán para el capital extranjero, son nuestra ventaja comparativa *per se*.

*El conocimiento y manejo de los mercados internacionales.* Los flujos de inversión directa y de cartera fortalecen la disponibilidad de divisas que hacen posible el pago de la deuda externa, ya que el capital de préstamo está disponible en cantidades no significativas. Este papel de la inversión extranjera como dotadora de divisas se vuelve particularmente importante al tratar de reactivar las economías y al caer las barreras a la importación, pues el saldo comercial altamente positivo entre 1983 y 1987 tiende a declinar velozmente hacia el final de la década pasada y el inicio de la actual.

Las transformaciones radicales emprendidas por los gobiernos neoliberales en América Latina han creado, y siguen creando, condiciones para el funcionamiento de la economía de mercado, pero no garantizan que ese funcionamiento sea bueno.

El éxito de la economía de mercado y su orientación exportadora requieren de un proceso de reconversión productiva que permita calidad, eficiencia y bajos precios.

Aprovechando las ventajas existentes y en medida no despreciable encabezado el proceso por el capital extranjero, América Latina logró mantener y luego expandir sus exportaciones en medio de la recesión productiva primero y en el marco de una moderada reactivación desde 1987 y 1988. Gran énfasis se ha puesto en el proceso de exportación de productos no tradicionales.

Para un buen número de países (por ejemplo los de Centroamérica), estos productos no tradicionales suponen nuevos productos primarios o productos primarios que anteriormente se exportaban en pequeñas cantidades y no implican novedades tecnológicas importantes ni una elevación sustancial del valor agregado.

Otros países han incrementado la exportación tradicional y han agregado nuevos productos primarios en el contexto de una mayor especialización y modernización (Chile).

Hay un tercer grupo que ha incrementado sus ya conocidas y primarias exportaciones (Argentina y Uruguay). Finalmente estarían países como México y Brasil, donde las manufacturas desempeñan un papel central en la nueva dinámica exportadora (especialmente México) pero el grueso de esas exportaciones son controladas por empresas extranjeras, en una suerte de comercialización internacional intrafirmas.

Algunos países pequeños del Caribe y Centroamérica han hecho crecer aceleradamente sus procesos maquiladores, pero a partir de salarios muy bajos y con casi nulos insumos y valor agregado local.

Evidentemente el crecimiento del ingreso per cápita, del consumo y los salarios en países desarrollados, abre una oportunidad

y una exigencia para introducir nuevos productos (aunque sean tradicionales) y para trasladar producciones hacia países subdesarrollados con bajos salarios, ventajas fiscales y escaso cuidado del medio ambiente.

El conjunto de América Latina, con cada país en sus términos, parece disponer de alguno o varios nichos viables en el mercado internacional y esto puede abrir un ciclo de crecimiento económico.

#### IV

No obstante los buenos augurios que se hacen para el continente, por los cambios introducidos y algunos logros obtenidos, persisten importantes problemas e interrogantes sobre la viabilidad no sólo económica, sino política del nuevo modelo.

Banqueros, funcionarios de organismos internacionales y aun gobiernos de la región no consideran a la deuda externa como un problema, ya que se está cubriendo su servicio y, además, el secreto para que puedan pagar los que aún no lo hacen satisfactoriamente es la introducción de los cambios estructurales y las políticas económicas adecuadas, lo cual está ocurriendo de manera generalizada.

No obstante las anteriores consideraciones, la deuda externa drena más del 3% del PIB latinoamericano y para algunos países llega al 5% de su PIB. Este drenaje está siendo compensado por la transferencia de recursos, que en 1991 resultó por primera vez positiva para América Latina (desde 1982).

Pero dicha transferencia está constituida en gran parte por inversión de cartera, la cual tiene un carácter coyuntural y volátil, otra parte por préstamos que suponen el mantenimiento y crecimiento moderado de la deuda, o por la inversión extranjera, con su secuela de desnacionalización y transferencia de recursos de regreso vía utilidades.

En la práctica la deuda y su servicio han impedido la recuperación de la inversión a los niveles relativos de 1980, los cuales serían todavía insuficientes para las actuales necesidades

de nuestros países. Hay un grave atraso en la inversión productiva, en la infraestructura y en la calificación y mantenimiento de la fuerza de trabajo (educación y salud). Estos atrasos son muy serios en la coyuntura de apertura que se vive, pero pueden ser fatales a largo plazo, pues la competitividad debe estar basada en la productividad y para ello la inversión física y en recursos humanos es esencial, de lo contrario crecerá nuestra marginación y subdesarrollo.

La pretensión de la industrialización no fue una moda en América Latina, se concibió como una necesidad para superar el subdesarrollo y la posición vulnerable en la economía internacional, lo cual sigue siendo necesario. Los errores del proceso de industrialización por sustitución de importaciones no debieran llevarnos a tirar el agua sucia de la bañera con el niño adentro.

Los paradigmas asiáticos, que se nos ponen como modelos a seguir, tuvieron como puntal básico la exportación, pero una exportación de carácter industrial.

Si no avanzamos por el camino industrializador seguiremos sufriendo el deterioro de los términos de intercambio. Este deterioro significó en los años ochenta un volumen de riqueza equivalente a más del 50% de la deuda externa latinoamericana. Pero no es sólo el crecimiento desfavorable de nuestros precios relativos, es también un crecimiento más lento del comercio mundial de estas mercancías primarias frente a las manufacturas y los servicios, además del impedimento que esto representa para nuestro crecimiento y bienestar.

Podemos crecer, ya lo hicimos en el pasado, pero nada muy sustancial ocurrió con nuestra posición en la economía mundial; por el contrario, estamos siendo cada vez más marginales en ella, tanto en el tamaño relativo de nuestra riqueza como en nuestra participación en el comercio mundial.

Podemos volver a crecer, pero nada garantiza que la enorme deuda social contraída en los años ochenta y en lo que va de esta década vaya a ser pagada, y ha venido a agravar nuestros seculares problemas de desigualdad y pobreza.

El modelo neoliberal no ofrece ninguna salida ni en el corto

ni en el mediano plazo para las mayorías de la región. Para el largo plazo, a partir de la restauración de las tasas de ganancia y la alta concentración del ingreso, se supone que los empresarios estarán en condiciones de ahorrar más (lo cual es obvio) y de invertir más (lo cual ya no es obvio), con lo que se incrementaría la demanda de trabajadores y los salarios reales. Pero teniendo en cuenta los ejércitos de desempleados y subempleados y el rápido crecimiento poblacional, es claro que el mercado de trabajo tiende siempre a ser desequilibrado, la oferta superior a la demanda y, por lo tanto, ni el nivel de empleo relativo sube tanto ni los salarios tampoco, como lo predica la teoría.

Preocupados por el notable crecimiento de la pobreza y extrema pobreza, y por el deterioro de la calidad de vida, los gobiernos y clases dominantes tratan de implementar programas de alivio a la pobreza que garanticen un largo plazo económico y político para el esquema neoliberal.

De la eficacia de estos programas de alivio a la pobreza y de los logros en la política de desestructuración de la organización social y política, que acompañan a las reformas económicas, depende la viabilidad política de estas refundaciones. La paradoja es que esto ha de ocurrir en esquemas de gobierno de origen democrático, por autoritarios y recortados que sean.

La apuesta del neoliberalismo es riesgosa, las mayorías ciudadanas han de votar consistentemente en contra de logros y derechos que les costaron décadas de lucha.

Por si las mayorías pierden su consistencia y racionalidad prosistema, algunos gobiernos están planteando la creación de fuerzas continentales de intervención para la defensa de la democracia y del capitalismo realmente existente (Bush, Menem).

Todos los países están siendo convocados al gran festín de la apertura y la globalización. Como en el pasado, muchos serán los llamados y pocos los escogidos. Quizás México y Brasil logren dar un paso adelante en la nueva fase del capitalismo, fase que tan dificultosa y dolorosamente se está gestando y puedan convertirse en países del primer mundo, como nos ofrece el nuevo *marketing* político.

REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA BAJO  
EL NUEVO PATRÓN EXPORTADOR  
*Casos de Chile, Brasil, México y Argentina*

Patricia Olave C.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Entre las tendencias que está asumiendo aceleradamente la economía internacional en los noventa destaca la conformación de bloques económicos, los que buscan aglutinar tras de sí a la mayor cantidad de economías, en aras de alcanzar cotos de poder que les permitan imponer las condiciones de funcionamiento al mercado mundial.

Es en este marco en el que América Latina —luego de una década de ser considerada fundamentalmente como región exportadora de capitales— adquiere una singular importancia económica, sobre todo para Estados Unidos, país que trata de alinear a la región en su proyecto continental de libre comercio, conocido como Iniciativa para las Américas, que fue propuesto por el presidente estadounidense George Bush el 27 de junio 1990.

La Iniciativa ha sido acogida favorablemente por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, como la vía más cercana y probable de no quedarse al margen de las tendencias integradoras a nivel internacional. Pero ¿significa ello una alternativa real para la recuperación y estabilización económica de la región?

Si nos detenemos en los tres elementos básicos de la propuesta: apoyo a nuevos proyectos de inversión, deuda externa y apertura

comercial, veremos claramente sus limitados alcances, frente al enorme reto de —solamente— recuperar lo perdido en la década de los ochenta.

La inversión productiva ha retrocedido casi de manera generalizada a niveles por abajo del registrado hasta 1982. En este aspecto la Iniciativa para las Américas plantea sólo un reducido apoyo financiero, pero además no para inversiones directas sino para asesoramiento técnico y selección de nuevos proyectos.<sup>1</sup>

En relación con el problema de la deuda se contempla que ésta seguirá negociándose bajo las exigencias y condiciones del Plan Brady, al que sólo pueden acceder las economías que logren "éxito" en sus equilibrios macroeconómicos y en el ajuste profundo de su estructura productiva, lo que equivale a dejar al margen a la mayoría de las economías de la región, que para 1990 han visto profundizarse su recesión con elevado crecimiento inflacionario.<sup>2</sup>

En este sentido, la Iniciativa poco obedece a las necesidades de financiamiento que requiere la región para superar su estancamiento y alcanzar la reestructuración productiva, dejando

<sup>1</sup> Para este propósito se plantea la creación de un fondo de inversión de 300 millones de dólares anuales por cinco años. De ese monto, Estados Unidos se compromete con 100 millones y el resto se conseguirían con Japón y otras instituciones financieras.

<sup>2</sup> Sólo se plantea una "eventual" condonación de la deuda que los gobiernos latinoamericanos tienen con el estadounidense, la cual asciende a 12 mil millones de dólares, cifra que apenas se eleva a un 2.8% de la deuda global de la región. Véase Patricia Olave, "Iniciativa para las Américas, ¿una alternativa para la crisis latinoamericana?", *Momento Económico*, enero-febrero de 1991, IIEC-UNAM.

Por otra parte, la tasa de crecimiento real de la economía latinoamericana experimentó una caída de -3.3% entre 1981 y 1989. El producto por habitante disminuyó en -9.6% en el mismo periodo. Mientras que la inflación pasó de 84.6% en 1982 a 1 491, 5% en 1990. *BID. Informe Anual 1990* y *CEPAL Balance preliminar de la economía L. A. y el Caribe 1990*.

en claro, más que nada, la finalidad estadounidense de recuperar el deterioro comercial y productivo que ha sufrido en los últimos años. A principios de los ochenta participaba en el comercio internacional con un 20%, disminuyendo a un 12% en 1990, mientras que el valor de su producción bajó del 30 al 20% en el mismo periodo.<sup>3</sup>

El efecto positivo que esta estrategia pudiera tener para América Latina es bastante dudoso. A pesar del esfuerzo exportador que ha realizado la región, su participación en el comercio mundial es cada vez más marginal; a principios de la década era de 5.7% y para 1990 había caído a sólo el 4 por ciento.<sup>4</sup>

Por otra parte, la posibilidad de una integración competitiva queda enormemente reducida si se considera el retroceso de la inversión productiva. Según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la inversión bruta de la región bajó de 28.2% en 1980 a 19% en 1989. Para 1991 la CEPAL registra una tasa de 15.7 por ciento.<sup>5</sup>

A pesar de que Estados Unidos ha insistido en que la propuesta de libre comercio está abierta al conjunto de la región, es evidente que se trata de una política altamente selectiva. Podrán tener acuerdos formales sólo aquellas economías que resuelvan con "éxito" sus procesos de ajuste y estabilización y que otorguen suficientes garantías a la inversión extranjera. Economías que no cubran estas condicionalidades a lo más que podrán aspirar es a acuerdos parciales, dependiendo del interés económico o geopolítico que presenten para el vecino del Norte.

No es ajena a esta última variable el interés y apoyo que está recibiendo la economía mexicana. Aunque históricamente —por la situación particular de cercanía— México ha mantenido

<sup>3</sup> Emilio Caballero (coord), *El Tratado de Libre Comercio. México-EU-Canadá*, México, Diana-UNAM, 1991.

<sup>4</sup> ONU, *Monthly Bulletin of Statistics*, varios números.

<sup>5</sup> BID, *Informe 1990* y CEPAL, *Panorama de la Economía de A. L. y el Caribe 1991*.

una elevada integración a la economía estadounidense, ésta se ha acentuado en los últimos años. El volumen comercial de México con Estados Unidos fue de 18 400 millones de dólares en 1983, alcanzando casi 30 000 millones en 1990, cifra que representa más del 65% del total del comercio mexicano. Si a ello se agrega el comercio de las maquiladoras, para este último año el porcentaje se eleva a 80 por ciento.<sup>6</sup>

El otro caso en la mira de la integración selectiva lo constituye Chile. Aunque su importancia y magnitud económica es bastante más reducida que la de México, se inscribe dentro de los ejemplos a mostrar por el planteamiento neoliberal.

Más recientemente también se mencionan los casos de Venezuela, Costa Rica y Argentina, países que se han apegado irrestrictamente al programa de ajuste, pero en donde el apoyo financiero ha sido menor. En este sentido, la selectividad antes mencionada no obedece sólo a los logros internos de las economías latinoamericanas, sino también a la disponibilidad escasa de recursos financieros para solventar los déficit comercial y financiero de Estados Unidos, así como los requeridos para la reestructuración de otras economías, fundamentalmente las de Europa del Este.<sup>7</sup>

Desde esta perspectiva el panorama es poco alentador para el resto de América Latina, que sigue sin resolver su crisis económica y social.

<sup>6</sup> Emilio Caballero, *op. cit.*

<sup>7</sup> Sólo la reunificación de Alemania se calcula que necesitará unos 600 mil millones de dólares, cifra modesta comparada con las necesidades de la URSS. Véase Delal Baer, "¿Qué hacer con el TLC?", *Nexos*, núm 167, noviembre de 1991, p. 35.

## II. ALGUNAS PRECISIONES ACERCA DEL CARÁCTER DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA

La mayor parte de las interpretaciones acerca de la crisis latinoamericana en los ochenta han estado sesgadas por el peso que en ellas ha significado el endeudamiento externo y por los nocivos efectos que éste ha representado para la resolución de la misma.

Sin dejar de reconocer que éste es un elemento importante, no podría catalogarse como la causa principal de la crisis, sino como una de sus consecuencias más inmediatas.

En este sentido es válido rescatar que la mayoría de las economías de la región presentaban (a distintos niveles) rasgos de agotamiento de sus modelos de acumulación desde años antes de que se presentara el problema del endeudamiento.

El dinamismo observado en actividades como la metalmecánica, mecánica básica, química y petroquímica, productos eléctricos, etc., unido a la producción de bienes de consumo duradero y maquinaria liviana destinada principalmente al mercado interno, sobre todo en economías como la brasileña y la mexicana, se dio básicamente por la participación de empresas transnacionales que demandaban crecientemente importaciones de bienes de capital, insumos y tecnología.

Esta forma de expansión del modelo de industrialización provocó serias distorsiones en el balance comercial con el exterior, sumado a la enorme transferencia en pagos por el pago del servicio y regalías al capital extranjero.

A pesar de que en el transcurso de los setenta América Latina mostró un buen comportamiento en términos de crecimiento e inversión, hacia finales de esos años el modelo comienza a mostrar dificultades al presentarse fundamentalmente problemas de realización. La producción de las actividades de punta estaban básicamente dirigidas a una estrecha franja del consumo interno, que no fue capaz de absorber el incremento de la oferta, situación que no pudo ser contrarrestada por la expansión del gasto estatal.

El elevado endeudamiento externo en que incurrieron las

mayoría de los países de la región —sobre todo en los últimos años de la década—, no fue más que el intento de salvar un proyecto de acumulación que ya mostraba evidentes signos de agotamiento.

Es en este marco en el que hay que evaluar el problema de la deuda latinoamericana. No es lo mismo pedir crédito cuando se tienen posibilidades de pagar, que hacerlo en momentos de incertidumbre, máxime cuando las condiciones de funcionamiento de la economía mundial se modificaban cualitativamente.

Los impactos petroleros de los años setenta, que ayudaron a desencadenar la recesión de las economías centrales, trajeron como consecuencia que los capitales internacionales buscaran su rentabilidad básicamente en la esfera financiera, restándose la posibilidad de inversiones productivas, elemento que posibilita y explica en parte el elevado endeudamiento de la región y que se agudiza a niveles alarmantes a principios de los ochenta, cuando se elevan considerablemente las tasas de interés internacionales.

Por otra parte, y producto de la misma crisis de las economías industrializadas —sobre todo de Estados Unidos—, las exportaciones latinoamericanas se ven severamente castigadas tanto por el lado de la demanda como de los precios. La disminución de divisas por exportación y el aumento considerable del servicio de la deuda externa provocaron fuertes presiones sobre la balanza de pagos, y la crisis de liquidez que se desató con el caso mexicano en agosto de 1982.

Si bien la crisis de endeudamiento ha sido el detonante de la recesión que ha vivido la economía latinoamericana en los ochenta, no ha hecho más que evidenciar y profundizar los problemas estructurales del distorsionado patrón de industrialización que se venía impulsando en la región.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Con excepción del caso de Chile, que había reconvertido su economía

## III. GIRO PRESIONADO HACIA UN NUEVO MODELO DE CRECIMIENTO

Desde los años setenta, bajo el paradigma neoliberal los países industrializados habían comenzado a reestructurarse buscando salir de la recesión de sus economías y tratando de impulsar el cambio en los países subdesarrollados. Sin embargo, en América Latina dicha propuesta no alcanzó mayor eco, salvo en el caso de Chile, desde 1973, a partir del régimen militar.

No es sino hasta la aparición de la llamada crisis de la deuda y ligada estrechamente a la renegociación de la misma cuando el capital financiero internacional representado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) comienza a presionar con mayor fuerza a las economías de la región para que adopten políticas de corte monetarista y modifiquen su modelo de acumulación.

Dentro de las condicionantes para la renegociación de la deuda están presente dos tipos de elementos: uno, la aplicación de políticas de estabilización, cuyo objetivo central va a ser el "saneamiento" económico para controlar la inflación, los déficit fiscales y lograr el equilibrio externo. El otro, un paquete de disposiciones que incluyen políticas de ajuste estructural, para asegurar las bases del nuevo proyecto exportador. En este último paquete se inscribe el alejamiento del Estado como agente económico directo y, como contrapartida, la privatización de la economía y las exigencias por modificar la legislación sobre la inversión extranjera.

La propuesta neoliberal significa propiciar el abandono del patrón de industrialización diversificado, para encaminar a las economías de la región a la especialización productiva, modelo que privilegia a aquellos rubros y actividades factibles de ser colocados en el mercado internacional, sean o no de tipo manufacturero. La libertad del mercado asignaría los recursos pro-

---

bajo un patrón de especialización productiva volcada al exterior desde 1975, y el caso de Brasil, que en el mismo periodo emprendió grandes proyectos de inversión en el sector industrial, con la misma finalidad.

ductivos con base en las "ventajas comparativas" de cada economía en particular.

La respuesta de los países latinoamericanos frente al cambio ha sido diversa. Los ensayos de políticas de ajuste y estabilización han ido desde un total apego al monetarismo (Chile), hasta la búsqueda de políticas alternativas, como lo fueron los planes heterodoxos aplicados en Argentina, Brasil y Perú, entre 1985 y 1988, pasando por una combinación de políticas, como en el caso mexicano.

Sin embargo, para fines de la década de los ochenta la propuesta neoliberal alcanza una aceptación generalizada como la vía más cercana —desde el punto de vista del capital— para la resolución de la crisis que afecta al grueso de las economías de la región.

En relación con los avances del cambio estructural la panorámica se presenta bastante más problemática. Si bien es cierto que el nuevo modelo descansa en las ventajas comparativas, indudablemente que no se trata de una vuelta al patrón exportador primario vigente antes del proyecto industrializador. Por el contrario, esta nueva etapa de integración al mercado mundial requiere de elevados grados de modernización para hacer frente a la creciente competencia internacional.

Éste es sin duda el punto más débil de la transición en América Latina, ya que sumado a los problemas estructurales arrastrados, se ha debido enfrentar al intento de reestructuración en medio de la profunda crisis, con casi total ausencia de financiamiento fresco y con una elevada descapitalización a consecuencia de las crecientes transferencias de capital por el pago de su deuda externa.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La transferencia neta de recursos de la región ha sido de aproximadamente 25 000 millones de dólares anuales entre 1982 y 1990, lo que arroja una cifra acumulada de cerca de 200 000 millones, es decir, casi el equivalente a la deuda externa total neta registrada en 1982.

En general, en el transcurso de la llamada “década perdida”, aunque muchas economías han tenido superávit comerciales, no ha sido posible llegar a un nivel de inversión suficiente para modernizar y hacer competitivos los rubros exportadores.

El superávit comercial registrado en la mayoría de los casos se ha debido a la recesión económica que bajó considerablemente el nivel de las importaciones —sobre todo las de bienes de capital—, así como a la mayor disponibilidad de recursos exportables dada la drástica disminución del consumo interno.

En este sentido, las bases del nuevo modelo volcado al mercado internacional mantiene rezagos productivos y tecnológicos de tal envergadura que difícilmente podría pensarse en niveles de competitividad similares a los de las economías desarrolladas y en particular frente a Estados Unidos.

Bajo este esquema, la integración latinoamericana —más que nunca en su historia— asumirá un papel funcional y complementario al desarrollo de las economías avanzadas, fomentando para la mayoría de las economías una especialización productiva sobre rubros tradicionales, con la salvedad de economías de mayor desarrollo industrial, como Brasil y México, las que podrían seguir dinamizando algunos rubros manufactureros si logran romper el comportamiento negativo que ha venido observando tanto el financiamiento como la inversión extranjera directa.

La fuerza y rapidez con la que avanza la integración neoliberal vía acuerdos de libre comercio y la disposición generalizada de los distintos gobiernos de someterse disciplinadamente a programas de ajuste y estabilización —que fue una de las características de 1990— tendientes a fortalecer el nuevo modelo exportador, deja poco tiempo y margen a proyectos alternativos.

En este sentido se hace necesario analizar cuáles serán las formas específicas que asumirá la reestructuración productiva, y las perspectivas de corto y mediano plazo a partir de los niveles de desarrollo que presentan las distintas economías latinoamericanas.

Dados los límites de extensión del presente trabajo, hemos seleccionado los casos de Brasil, México, Argentina y Chile,

por considerar que estos países reflejan las principales tendencias económicas del conjunto de la región en estos años.

A modo de hipótesis generales podríamos plantear que:

- La crisis de endeudamiento a partir de 1982 ha implicado no sólo un fuerte retroceso para la economía regional, sino también serios obstáculos para sustituir el distorsionado proyecto de industrialización —que se había agotado a finales de los setenta—, por el modelo de desarrollo volcado al exterior que se ha tratado de impulsar desde principios de la década de los ochenta.

Sin embargo, habría que considerar que los efectos de la llamada década perdida no han afectado a todas las economías en igual forma y magnitud.

Economías como la brasileña y la mexicana han logrado mantener un perfil manufacturero, más diversificado en la primera y más selectivo en la segunda, lo que les permite aspirar a un esquema exportador de bienes secundarios, el cual, sin embargo, debe elevar sustancialmente sus niveles de modernización a fin de alcanzar competitividad en el mercado internacional.

El caso de Chile es quizá el más ejemplificador en cuanto al nuevo modelo de especialización exportadora. La economía chilena reconvirtió su estructura productiva desde 1976, orientándose principalmente hacia actividades agropecuarias, agroindustriales y mineras.

A principios de la década pasada la crisis también afectó a la economía chilena. Sin embargo, a diferencia del resto de la región, desde 1984 retorna a un proceso de sostenido crecimiento, apoyado por un sector exportador reestructurado y modernizado y, por otra parte, con base en un equilibrio y control de las principales variables macroeconómicas, lo que ha permitido a la política económica regular y conducir el proceso de inversión. Ello ha posibilitado que la estructura de las importaciones favorezca la adquisición de bienes de capital ligada a los rubros exportadores.

La situación de Argentina —extensible casi al resto de las economías de la región— muestra un retroceso sectorial generalizado. Durante los ochenta esta economía no logró mantener su ritmo de industrialización ni reconvertir los rubros ligados

al exterior. Su estructura exportadora sigue descansando en bienes tradicionales, pero a diferencia de Chile muestra un mayor rezago respecto a los niveles alcanzados antes de 1982.

Economías como la argentina constituyen el eslabón más débil del proyecto productivo y comercial en curso, quedando expuestas —en mayor grado— al comportamiento negativo de la demanda y de los precios internacionales.<sup>10</sup>

En el curso de los noventa es factible pensar que la integración de las distintas economías latinoamericanas al proceso de globalización permita una leve recuperación del crecimiento económico. Sin embargo, éste se dará con base en la profundización de los desniveles y desequilibrios estructurales e históricos de la región.

La reestructuración productiva y las formas de inserción bajo el nuevo modelo de exportación implican, de hecho, el abandono de una estrategia que ponía al sector industrial sustitutivo como eje de la acumulación de capital, y con ello la idea de alcanzar un desarrollo productivo equilibrado.

Las tendencias parecen apuntar a reforzar un esquema en que se importará lo que no se pueda producir internamente —sobre todo tecnología y bienes de capital— y se exportará lo que pueda colocarse en el mercado mundial, con mayor o menor competitividad en cada caso en particular.

Esta tendencia se refuerza en un marco de alejamiento progresivo del Estado como regulador de la economía, la que se verá presionada cada vez más por factores externos, tanto en la aplicación de las políticas económicas como en la selección

<sup>10</sup> Hasta el final del periodo que abarca este estudio la economía argentina presentaba los rasgos descritos. Sin embargo, dado su desempeño en los meses que van de 1991, sobre todo en relación con el control inflacionario y una mayor entrada de préstamos externos, cabría la posibilidad de que se reviertan las drásticas condiciones de deterioro registradas en la década. A pesar de ello, los avances no lograrán resarcir los niveles que registró la economía antes de 1982.

de los rubros ejes ligados al financiamiento y a la inversión extranjera directa.

#### IV. LA ECONOMÍA CHILENA

El desarrollo industrial chileno —al igual que el argentino— alcanzó un gran dinamismo de manera temprana, que luego fue decayendo paulatinamente, hasta dejar de ser el eje del desarrollo económico.

En los años cincuenta el grado de industrialización alcanzado por la economía chilena se ubicó por arriba del registrado en el conjunto de la región, que fue de 20%, mientras en Chile llegó al 23%, con fuerte participación de actividades ligadas al mercado interno: textiles, alimentos, calzado, etcétera.

Esta elevada participación comienza a desacelerarse en las dos décadas posteriores, a pesar del fuerte impulso que se dio a actividades como la metalmecánica y a la rama química, dentro de la tendencia que siguió la segunda fase de sustitución de importaciones en la región desde mediados de los años sesenta.<sup>11</sup>

Entre 1964 y 1970 el gobierno demócrata-cristiano de Eduardo Frei impulsa un proyecto que tiene como uno de sus objetivos básicos el desarrollo industrial diversificado. A partir de 1967 es claro el apoyo estatal en este sentido. Se incrementa la inversión pública, tanto en el sector productivo como en la creación de infraestructura, se canaliza el crédito y se da una mayor apertura al capital extranjero. Los resultados fueron la dinamización de nuevas actividades industriales, como papel y celulosa (que creció en 25.5% entre 1964 y 1969); material de transporte (16.7%); minerales no metálicos (13.5%); productos metálicos (13.2%); pro-

<sup>11</sup> Entre 1950 y 1978 el grado de industrialización de la economía chilena alcanzó un crecimiento de 3.7%, mientras en el conjunto de la región fue de 6.5%. Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen, 1983.

ductos químicos y maquinaria no eléctrica (11.2%), etcétera.<sup>12</sup>

El proyecto de diversificación industrial, aparte del carácter sustitutivo de importaciones, estaba dirigido a incrementar el comercio exterior, sobre todo el regional. En 1969 se firma el Pacto Andino, que incluía a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Chile, con enormes ventajas para este último país, que presentaba los mayores niveles de industrialización dentro del grupo. Ello permitió que las exportaciones chilenas se incrementaran de manera considerable, logrando superávit comerciales importantes entre 1968 y 1970.<sup>13</sup>

Sin embargo, y pese a los logros industriales y comerciales obtenidos, el proyecto del presidente Frei comienza a enfrentar serios problemas sociales, al haber descuidado otro de los objetivos importantes del proyecto neodesarrollista: la distribución del ingreso. Para 1969, el 80.6% de la población ocupada recibía dos salarios mínimos, mientras el 0.3% llegaba a más de 20 salarios mínimos, situación que provocó —entre otras cosas— que en las elecciones presidenciales de 1970 triunfara el candidato de la Unidad Popular, Salvador Allende.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1970*. La Corporación de Fomento Fabril (CORFO), institución estatal, incrementó sus inversiones de 7% en 1965 a 37% en 1967. A. G. Frank, "La política económica de Chile, desde el Frente Popular a la U.P.", en *Punto Final*, núm. 153, Santiago de Chile. Por su parte, el crédito del sistema bancario al sector privado creció de 34% en el periodo 1960-1964 a casi 50% en 1969. Banco Mundial, *Chile, una economía en transición*, 1979. En relación con la apertura hacia la inversión externa se tiene que para fines de 1969 ésta controlaba el 100% de la producción de caucho, 100% del ensamble de automóviles, 100% de telecomunicaciones, casi el 100% de la producción farmacéutica, y más del 60% de la de productos químicos. Orlando Caputo y Roberto Pizarro, "Dependencia e inversión extranjera", en *Chile, hoy*, México, Siglo XXI, 1970.

<sup>13</sup> *Anuario ALALC*, 1973.

<sup>14</sup> Cifras de Odeplan, Santiago de Chile, 1970.

### 1. El proyecto industrial del gobierno popular: 1970-1973

El cambio de enfoque que significó la "vía chilena al socialismo" implicó profundas transformaciones productivas, sobre todo a partir de la reestructuración de la propiedad y de la distribución del ingreso.

Desde fines de 1970 se pone en práctica el proyecto de conformación de tres áreas de propiedad: social, mixta y privada, lo que implicó que el Estado pasara a controlar —mediante expropiaciones— actividades estratégicas como la gran minería del cobre y otros productos mineros, y las principales empresas industriales y de comercialización.

Para 1971 los resultados de dicha política fueron que el PIB creciera a casi un 8% anual y el desempleo disminuyera de 8 a 4%, la cifra más baja en los últimos quince años.<sup>15</sup>

Sin embargo, dicho dinamismo estuvo dado principalmente por la utilización plena de la capacidad instalada, ya que la inversión, sobre todo la privada, cae considerablemente, producto del proceso de estatización de la economía.<sup>16</sup>

El decaimiento de la inversión sumado a las actividades especulativas por parte del sector privado, no permitió incrementar la oferta de bienes, frente al crecimiento de la demanda —alentada por la política distributiva—, lo que ocasionó serias distorsiones en el aparato productivo.

Para 1973 el PIB cae a -3.6%, afectado considerablemente

<sup>15</sup> Pedro Vuscovic, "La política económica de la U. P.", en *La vía chilena al socialismo*, México, Siglo XXI, 1973.

<sup>16</sup> La inversión privada cayó en -7.7% en 1971, nivel que no pudo ser contrarrestado por el incremento del gasto público (43%), ya que éste estuvo dirigido principalmente a los gastos sociales y a la política de redistribución del ingreso. Ruy Mauro Marini, *El reformismo y la contrarrevolución*, México, Serie Popular ERA, 1976. La entrada de capital extranjero —sobre todo estadounidense— también cae de aproximadamente 300 millones de dólares en 1970 a 20 millones en 1971. CEPAL, *Estudio económico...*, op. cit., 1973.

por la baja del sector manufacturero, el que registró una tasa de crecimiento negativa de -6.5%, con relación al 13.7% registrado en 1971.<sup>17</sup>

El proyecto de reforzar un sector industrial más equilibrado bajo el control y la planificación estatal encontró sus límites no sólo por la baja de la inversión y la nula entrada de financiamiento externo, sino también por la tendencia registrada por las importaciones, que privilegiaron los bienes de consumo —particularmente alimentos— por sobre los bienes de capital.

La demanda de bienes alimenticios, que entre 1965 y 1970 había sido de 14%, se incrementó en 27.1% para 1972, mientras que la oferta alcanzó el mismo año sólo un 6.7%, lo que provocó que se triplicara la importación de este tipo de bienes, principales responsables del déficit comercial que promedió los 200 millones anuales entre 1972 y 1973.<sup>18</sup>

Para mediados de 1973 era evidente que los obstáculos que encontró el proyecto de desarrollo del gobierno popular no habían permitido revertir la dinámica de la reproducción capitalista, la que, sin embargo, mostraba retrocesos en los niveles de industrialización alcanzados antes de 1970. Esta situación se agudizó por la confrontación con la burguesía chilena y el acecho del capital extranjero, todo lo cual culminó en el golpe militar de septiembre de 1973.

## 2. *El cambio del patrón de acumulación bajo la dictadura militar*

El régimen militar no sólo propició la reorganización social y política de la sociedad chilena, sino también un cambio sustancial en la estructura productiva interna y en las formas de integración a la economía mundial.

Lejos de retomar el proyecto capitalista suspendido en 1970,

<sup>17</sup> Banco Mundial, 1979, *op. cit.*

<sup>18</sup> Carlos Mistral, "Chile: del triunfo popular al golpe fascista", México, Serie Popular ERA, 1974.

el nuevo gobierno se abocó a restituir la propiedad privada tanto al capital nacional como al extranjero y a impulsar un esquema de especialización productiva con base en las ventajas comparativas, volcado al mercado externo, en el marco de las tendencias de reorganización de la economía internacional.

Desde septiembre de 1973 hasta mediados de 1975 la economía chilena vivió un periodo de estabilización y saneamiento económico cuyo objetivo fundamental era controlar la inflación y ajustar las cuentas externas, aplicando de manera ortodoxa las conocidas recetas del Fondo Monetario Internacional: reducción del gasto público, contención salarial, astringencia monetaria, restricción del crédito y elevación de las tasas de interés internas.<sup>19</sup>

Los efectos de tales políticas provocaron una profunda recesión económica. El PIB cayó en -11.3% en 1975, afectando principalmente al sector manufacturero que registró una caída de -28.1%, debido fundamentalmente a un descenso de la inversión, cuya tasa respecto al PIB baja de 13% en 1972 a 10% en ese mismo año. El desempleo, por su parte, se incrementó de 5 a 13.3% entre 1973 y principios de 1975.<sup>20</sup>

En general este periodo estuvo marcado por fuertes disputas de la burguesía chilena entre los sectores empresariales ligados al patrón industrial anterior y los empresarios emergentes que pugnaban por readecuaciones más rápidas en apoyo al nuevo proyecto exportador.

Finalmente la aplicación de un "plan de shock", en abril de 1975, por parte de un renovado gabinete económico encabezado por los neoliberales influidos por la escuela de Chicago,

<sup>19</sup> El gasto público respecto al PIB descendió de 8.9 a 2.9% entre 1974 y 1975, lo que junto a las otras medidas logró bajar la inflación de 500 a 340% en los mismos años. Alejandro Foxley, *Hacia una economía de libre mercado*, Santiago de Chile, Colección Estudios Cieplan, núm 4, 1980.

<sup>20</sup> Tomás Moulán, *Políticas de estabilización y comportamientos sociales*, Apuntes Cieplan, núm 22, Santiago de Chile, noviembre de 1979.

va a dar el banderazo definitivo a la reestructuración productiva de la economía chilena.

Uno de los primeros pasos de ruptura con el proyecto anterior fue la retirada de Chile del Pacto Andino, en 1976. La elevada "protección a actividades que ya no eran consideradas ejes de la acumulación" entorpecía la apertura requerida por el nuevo modelo económico. A la par de esta medida se reducen las tasas arancelarias de 500% —máximo— en 1973 a 65% en ese mismo año, además de créditos especiales y devolución de impuesto sobre el valor agregado (IVA) a los exportadores, y la disminución del impuesto a las importaciones de bienes de capital destinados a la producción exportable.

También se avanza en la apertura hacia el capital extranjero mediante la autorización de venta de empresas estatizadas y la eliminación del límite de remesas y utilidades.

El apoyo al nuevo sector empresarial nacional no fue en menor escala. Se impulsa la conformación de un mercado de capitales competitivo, con elevadas ventajas frente a la banca estatal, lo que permitió una concentración y centralización de capitales, fortaleciendo los nacientes "grupos económicos" privados.<sup>21</sup>

El fortalecimiento de estos grupos económicos, que comenzó por el plano financiero, se extiende posteriormente a la esfera productiva al licitar las principales empresas exportadoras de papel, celulosa, pesqueras, forestales y mediana minería del cobre, etcétera.<sup>22</sup>

El control del mercado de capitales y de las empresas líderes,

<sup>21</sup> Las financieras —base del nuevo mercado de capitales— obtuvieron ganancias de 62.7% en 1976, mientras los bancos no alcanzaron ni la mitad de ese monto. El grado de concentración alcanzado por esas instituciones implicó que para fines de 1976 el 20% de las financieras fueran propietarias de casi el 54% del capital total disponible. Tomás Moulian, *Políticas de estabilización...*, op. cit.

<sup>22</sup> El proceso de privatización implicó que de las 507 empresas del Estado en 1973, quedaran solamente 70 en 1977.

sumado a otras medidas que facilitaron el endeudamiento externo, permitieron a la nueva gran burguesía chilena sentar las bases del moderno patrón exportador.

La reestructuración productiva de la economía chilena significó —como era de esperarse— un cambio de la participación sectorial en la contribución al PIB. Mientras el sector agrícola y el sector minero elevaron su participación de 19 a 21% entre 1970 y 1979, el sector manufacturero desciende de 27.2 a 24% en el mismo periodo.

Esta situación también se refleja en la estructura de las exportaciones. Para 1980 los ingresos por el cobre —exportación tradicional— más las exportaciones no tradicionales —agropecuarias y del mar, agrícolas, forestales, etc.— aportaban más de las tres cuartas partes del total exportado: 3 830 millones de dólares respecto a los 4 818 millones de dólares que corresponden al total de las exportaciones.<sup>23</sup>

Incluso de las exportaciones industriales, las que presentan mayor dinamismo son las ligadas a papel, celulosa, aceite de pescado, conservas de pescado, etc., que en conjunto aportaban en 1980 más del 60% de las exportaciones industriales.<sup>24</sup>

En este sentido, la reestructuración de la economía chilena y el dinamismo exportador con base en algunos bienes tradicionales y no tradicionales de tipo primario, no ha significado —como han planteado algunos autores— un retroceso al antiguo patrón exportador, previo al periodo de industrialización. Por el contrario, se trataría de un modelo de nuevo tipo basado en una planta reconvertida y modernizada, gracias a lo cual la economía chilena ha podido acomodarse a los vaivenes del mercado internacional.

<sup>23</sup> CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1981*, op. cit.

<sup>24</sup> Sofófa, *Informe Anual 1981*, Santiago de Chile.

## 3. Crisis y recuperación de la economía chilena: 1982-1990

El impacto de la recesión internacional provocó una disminución del ritmo de crecimiento de la economía chilena de 1982 a 1983. Pero a partir de 1984 observa un proceso de fuerte recuperación del PIB, de la tasa de inversiones y de las exportaciones, a la vez que disminuye el desempleo y el endeudamiento externo.

Cuadro 1  
CHILE: ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS

	1986	1987	1988	1989	1990	1991 <sup>a</sup>
PIB (tasa anual)	5.7	5.7	7.5	9.8	2.0	5.0
Inversión interna bruta (% del PIB)	12.9	15.3	15.5	18.6	17.8	n.d
Producción indust. (índice 1980=100)	112.6	117.3	126.4	137.2	137.0	n.d
Tasa de desocupación (INE)	13.1	11.9	10.2	7.2	6.5	7.9
Exportación de bienes (mill.us)	4.198	5.225	7.052	8.080	8.310	8.860
Importación de bienes (mill.us)	3.437	4.397	4.833	6.502	7.037	7.260
Índice de precios al consumidor	17.4	21.5	12.7	21.4	27.3	17.8
Deuda externa total (mill. us)	20.716	20.660	18.960	17.520	18.602	17.150

a) Cifras preliminares.

FUENTE: CEPAL. *Estudio Económico de A. L. y el Caribe 1990, y Balance Preliminar... 1991.*

Dentro del positivo comportamiento del PIB en los últimos años destaca sin lugar a dudas la participación del sector exportador

primario, así como hacia fines de los ochenta la recuperación de otras actividades industriales: bienes de consumo durable y material de transporte.

Varias empresas industriales han incorporado proyectos de modernización principalmente mediante la importación de bienes intermedios y de capital. Para 1990, el 86.4% del total importado correspondía a este tipo de bienes.<sup>25</sup>

Los efectos destructivos que predominaron sobre el sector industrial en la fase del cambio de patrón de acumulación (1973-1980) se revierten en esta década. El sector industrial —sobre una base depurada y seleccionada— recupera los niveles de crecimiento registrados en 1981, observándose procesos de expansión en subramas de la industria alimentaria, química, madera y celulosa, así como en la industria del cobre. Estas actividades están vinculadas al dinamismo exportador y al mercado interno, sobre todo de bienes de consumo.<sup>26</sup>

Para fines de la década de los ochenta la economía chilena había alcanzado una elevada articulación entre el desarrollo exportador y el grado selectivo del sector industrial.

Sin embargo, no se puede desconocer que las bases industriales siguen siendo poco diversificadas y bastante frágiles, sobre todo por la incapacidad de generar un sector productor de bienes de capital, lo que las mantiene altamente dependientes del exterior.

En este sentido, el eje fundamental del nuevo modelo exportador sigue sustentándose principalmente en el sector primario, complementado con algunas actividades industriales vinculadas al mismo, como puede observarse en los siguientes cuadros.

<sup>25</sup> CEPAL *Estudio Económico...1990*, op. cit., p. 199.

<sup>26</sup> En la recuperación de 1984-1989, disminuyeron notablemente las importaciones totales, que pasaron de 33.3% del PIB, en 1981, a 24.8% en 1988. De éstas, en las importaciones de bienes de consumo alcanzaron sólo un 4.8% del PIB en 1988. Díaz, Álvaro. "La economía chilena bajo Pinochet", en *Cuadernos Políticos* núm 58, ERA, octubre-diciembre de 1989.

Cuadro 2  
CHILE: PIB POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA  
(Estructura porcentual)

	1970	1980	1989
PIB	100.0	100.0	100.0
Bienes	51.0	42.4	44.7
Agricultura	7.9	7.2	8.4
Minería	11.7	8.6	9.5
Industria manufacturera	27.2	21.4	21.6
Construcción	4.2	5.2	5.2
Servicios básicos	7.1	7.2	8.4
Otros servicios	41.9	50.0	46.1

FUENTE: CEPAL, *Estudio económico...* 1975 y 1989.

Cuadro 3  
CHILE: EXPORTACIÓN DE BIENES  
(Estructura porcentual)

	1970	1980	1989
Total	100.0	100.0	100.0
Tradicionales	92.1	61.6	64.4
Cobre	78.0	45.1	49.8
Hierro	6.5	3.3	1.5
Salitre y yodo	2.2	1.9	1.6
Harina de pescado	1.4	5.4	6.3
Papel, celulosa y cartones	3.0	6.3	5.2
No tradicionales	7.9	38.4	35.6
Mineras	0.2	5.2	2.4
Agropecuarias y del mar	2.9	7.2	12.3
Industriales	4.8	26.0	20.8

FUENTE: CEPAL, *Anuario Estadístico...* 1982 y *Estudio económico...* 1989.

## V. LA ECONOMÍA BRASILEÑA

Entre 1950 y 1973 la economía de Brasil experimentó un rápido crecimiento, con fuerte desarrollo del sector industrial, que se caracterizó por el liderazgo de la producción de bienes de consumo tecnológicamente rezagados y bajo la protección estatal.<sup>27</sup>

A partir de 1974 el crecimiento industrial brasileño asume nuevas características. Bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo se impulsa una política combinada de sustitución de importaciones con fuerte promoción de las exportaciones. Es el periodo de los "grandes proyectos", entre los que destacan la reconversión de la base energética (ampliación de la producción de petróleo y a la vez sustitución del mismo por alcohol de caña y la construcción de grandes centrales hidroeléctricas), además de la progresiva reestructuración del aparato productivo en su conjunto.

Entre 1974 y 1980 la producción manufacturera crece a una tasa promedio anual de más de 8%, y la de bienes de capital e intermedios de 9.5% anual.<sup>28</sup>

Las actividades industriales más dinámicas en este periodo fueron el complejo químico (que incluye extracción y refinación de petróleo, elementos químicos, petroquímica, industria farmacéutica y productos químicos finales); el metalmecánico, que comprende el sector siderúrgico, bienes de capital, electrónica, industria automotriz y otros equipos de transporte, celulosa, papel e industrias gráficas; y el complejo agroindustrial, con procesamiento de café, azúcar, bebidas y principalmente la producción de jugo de naranja, actividades que se beneficiaron de la innovación tecnológica, lo que les ha permitido elevados niveles de productividad y rentabilidad.

<sup>27</sup> En el periodo mencionado el sector manufacturero de Brasil creció a una tasa de 8.5% anual, mientras que el conjunto de América Latina lo hizo a 6.5%. CEPAL, *Estudio Económico...*

<sup>28</sup> *Ibid.*

La modernización de la planta productiva brasileña está basada en un elevado coeficiente de importaciones, pero también en un proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital, mismo que ha alcanzado el mayor grado de desarrollo en el conjunto de la región.<sup>29</sup>

Los elementos anteriores, sumados a una fuerte participación de la inversión extranjera y del endeudamiento externo, han influido de manera considerable en el dinamismo observado por la economía brasileña, que logró reconvertir su planta productiva antes de la crisis de la deuda.<sup>30</sup>

### 1. La estructura industrial brasileña 1980-1990

La recesión generalizada que afectó al conjunto de la región a principios de los ochenta no pasó desapercibida para la economía brasileña, situación que se refleja en una disminución del PIB de -3.4% en 1983, comportamiento que se revierte a partir del siguiente año. Entre 1984 y 1985 el producto global crece a un promedio anual cercano al 7%, sobre todo debido a los buenos resultados de la industria manufacturera, que se benefició de los grandes proyectos emprendidos en la segunda mitad de la década de los setenta, además de un elevado superávit comercial que le permitió seguir financiando las importaciones requeridas por el sector industrial.<sup>31</sup>

Para 1985 la economía brasileña muestra una estructura pro-

<sup>29</sup> Las importaciones de bienes de capital respecto al total bajaron de 38.3% en 1970 a 19% en 1980. Mientras la producción interna de este tipo de bienes experimentó un crecimiento de casi 40% entre 1975 y 1980. CEPAL, *Estudio Económico para A. L. y el Caribe*, 1982.

<sup>30</sup> La deuda externa brasileña pasa de 17 166 millones de dólares en 1974 a 53 850 millones en 1980 y la inversión extranjera se incrementó de 850 millones de dólares en 1975 a 2 223 millones en 1980. CEPAL, *ibid.*, 1975 y 1982.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 1989.

ductiva cada vez más integrada y con signos evidentes del impulso de una planta productiva modernizada. El PIB crece a una tasa de 8.4% y el sector manufacturero lo hace en 8.3%. Por su parte, la inversión interna bruta como porcentaje del PIB alcanza un 17%, con relación al 15% registrado en los dos años anteriores.<sup>32</sup>

Sin embargo, los avances logrados bajo los gobiernos autoritarios, sobre todo a partir de 1974, tienen como contrapartida enormes desigualdades sociales, cuya magnitud se expresa en una miseria que según cifras oficiales alcanza, para principios de los ochenta, a más del 65% de la población.

El costo de la modernización también se refleja en el elevado nivel de desocupación y bajos salarios de la mano de obra ocupada. En la década de los setenta la tasa de desocupación promedio fue de 10%, mientras el costo del salario diario ascendía a 0.86 centavos de dólar en 1975, incrementándose a 1.39 en 1980. Nivel dramático si se le compara con los 6.36 y 9.84 dólares pagados en Estados Unidos.<sup>33</sup>

Las enormes contradicciones que genera el proceso de industrialización en Brasil fue uno de los más serios problemas que tuvo que enfrentar el presidente José Sarney en 1984.

Por otra parte, y en forma paralela, la economía brasileña se enfrentaba a la necesidad de seguir ampliando su parque industrial e incrementar el nivel tecnológico, en aras de conseguir mejores posiciones de competitividad en el mercado internacional.

La recobrada democracia brasileña se enfrenta así a dos retos fundamentales: seguir apoyando la expansión económica y dar respuesta a las contradicciones sociales del proyecto neoliberal heredado, situación que no encuentra mayor espacio en el marco recesional impuesto por el FMI, como parte de la renegociación de la deuda externa.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> José Tavares et al., "Protección, competitividad y desempeño exportador de la economía brasileña en los ochentas", mimeografiado.

Estos elementos, unidos a la vocación de relativa independencia que ha caracterizado la protección del desarrollo industrial brasileño, fueron la causa de que en febrero de 1986 se implementara un programa económico de corte heterodoxo conocido como el Plan Cruzado, que se alejó de las propuestas del FMI, sobre todo por el congelamiento de precios e incremento de la inversión pública, para alcanzar un mayor crecimiento económico y reducir la inflación.

En sus inicios, este Plan contó con un fuerte respaldo popular, además de una coyuntura externa favorable marcada por la disminución de las tasas de interés internacionales y la baja del precio del petróleo, lo que significó un importante ahorro de divisas, además de que la devaluación del dólar frente a las monedas alemana y japonesa actuó positivamente sobre la balanza comercial, incrementando la competitividad de las exportaciones y reduciendo, a la par, la propensión a importar.

En el plano interno, la economía también registró un comportamiento positivo. El incentivo de mayor demanda —producto de ajustes salariales previo al congelamiento— y la incidencia del mayor gasto público motivaron que la inversión interna bruta se elevara a 19.1%, con lo cual recuperó el nivel de 1982.

Si bien el producto global acusó un crecimiento menor al del año anterior, alcanzó una tasa de 7.5%, sustentado sobre todo en el incremento de la producción manufacturera (11.6%), en donde destaca el comportamiento de los bienes de capital (22.4%) y los bienes de consumo duradero (20.6%). El sector industrial alcanzó en ese mismo año una elevada participación en las exportaciones totales: casi el 50% de las ventas al exterior correspondieron a productos manufacturados.

El desempleo se reduce de 5.3% en 1985 a 3.9% en 1986, mientras la inflación bajó de 239.1 a 58.6% en los mismos años.<sup>34</sup>

Sin embargo, la situación comienza a modificarse a partir

<sup>34</sup> CEPAL, *ibid.*, 1989.

de 1987. La aparición de fuertes pugnas entre la burguesía industrial y comercial, y de ambas con el gobierno a raíz del congelamiento de precios, provocaron un fuerte desabastecimiento y la formación de un mercado negro que violentó completamente los precios oficiales.

Los asalariados, afectados por tal situación, responden con un conflicto social y dejan de apoyar el programa heterodoxo.

Algunos analistas apuntan que a partir de esta coyuntura se inicia un periodo de pérdida de la capacidad de regulación y dirección estatal, expresada en sucesivas modificaciones en las políticas económicas aplicadas y en el agudizamiento de los desequilibrios macroeconómicos, destacando el crecimiento descontrolado de la inflación.<sup>35</sup>

Si bien la actividad económica durante 1989 fue favorable, ya que el PIB crece en 3.6%, ello obedeció principalmente al incremento de la demanda interna (5%), sobre todo en bienes raíces y en bienes de consumo duradero, como mecanismos de protección ante la escalada inflacionaria.

La industria manufacturera —como consecuencia de lo anterior— también crece 3%, con base en la ocupación plena de la capacidad instalada, ya que la inversión en maquinaria y equipo se mantiene prácticamente estancada.

El costo de mantener un moderado crecimiento implicó un considerable incremento de las importaciones (17%), sobre todo de bienes intermedios, lo que trajo como consecuencia una disminución del superávit comercial en más de 3 000 millones de dólares, que en el contexto de un aumento de los pagos en el servicio externo y de nula entrada de capitales frescos

<sup>35</sup> El IPC de Brasil fue de 1 764.9% en 1989 y 2 359.9% en 1990. CEPAL, *Balance...* 1990. Por otra parte, el Plan Cruzado es remplazado en 1988 por el Plan Verano, que aunque mantiene el congelamiento de precios y salarios se aboca más al restablecimiento de los vínculos con el sistema financiero internacional. Destaca en este sentido el objetivo de reducción del gasto público acordado con el FMI.

comienza a mostrar las limitaciones de la economía brasileña para seguir apoyando la expansión económica.

El cambio de gobierno en marzo de 1990, con el ascenso de Fernando Collor de Mello —representante de las fuerzas de derecha— significó el abandono total de los ensayos heterodoxos y un mayor alineamiento hacia las políticas de ajuste y estabilización propuestas por el FMI, retomando las leyes de libre mercado, la privatización y el fomento a la inversión extranjera.

Esta nueva estrategia se aplica en pleno agudizamiento del conflicto social y con un Congreso que sistemáticamente veta medidas en apoyo a la apertura económica, creando un clima de incertidumbre y de expectativas poco favorables para la recuperación de la economía.

En 1990 el PIB cae a -4.0%, impactado severamente por las medidas antinflacionarias aplicadas. La demanda doméstica disminuye significativamente por la caída de los salarios reales y la contención del gasto público, y la inversión privada se paraliza, en gran medida por el fuerte incremento de las tasas de interés, afectando principalmente al sector industrial, que registra una caída superior al 8 por ciento.

Así, para principios de los noventa la economía brasileña muestra evidentes signos de estancamiento económico, agudizado por el acelerado proceso inflacionario. Sin embargo, habría que apuntar que a diferencia de la mayoría de las economías de la región, ello ha implicado un retroceso menor en relación con el desarrollo alcanzado antes de 1982.

El PIB brasileño, que en 1981 era de 279 447 millones de dólares, logró crecer a 326 195 millones en 1990. La participación de esta economía en el producto regional ha pasado de 33.9% entre 1970-1979, a 38.8% entre 1980-1989.<sup>36</sup>

Aunque ha disminuido el coeficiente de inversión respecto de

<sup>36</sup> BID, *Progreso económico y social en América Latina*, Informe 1991, pp. 4 y 285.

1980, se ha mantenido desde 1986 por arriba del promedio de la región, aproximadamente un 16% anual, mientras que en Brasil ha sido de 18%, con participación similar en relación con la importación de bienes de capital.

En este sentido y pese a los obstáculos encontrados por Brasil, sobre todo en los últimos años, sigue siendo la economía latinoamericana que presenta mayores potencialidades industriales y, por lo tanto, de acceso a una integración al mercado mundial mediante exportaciones de tipo secundario, como puede observarse en el cuadro 4.

Cuadro 4  
BRASIL: EXPORTACIONES DE BIENES  
(Estructura porcentual)

	1970	1980	1990
Total	100.0	100.0	100.0
Productos básicos	74.8	42.2	27.9
Productos industriales	24.3	56.5	70.4
Semimanufacturados	9.1	11.6	16.3
Manufacturados	15.2	44.8	54.1
Otros productos	0.9	1.3	1.7

FUENTE: CEPAL, *Estudio económico...* 1983 y 1990.

## VI. LA ECONOMÍA MEXICANA

Los primeros años ochenta han sido un parteaguas fundamental en los niveles de desarrollo de México. Representan el final de un prolongado periodo de expansión económica ligado al dinamismo industrial, al proceso de urbanización y a la demanda interna.

Al igual que para la mayoría de las economías de la región, la crisis de la deuda ha puesto de manifiesto la fragilidad y dependencia externa del proyecto de sustitución de importaciones, cuya característica esencial ha sido la incapacidad interna de financiar el desarrollo de manera sostenida y equilibrada.

Entre 1950 y 1970 la economía mexicana crece sin mayores

fluctuaciones y con una balanza externa a niveles manejables. La conformación de un mercado interno importante, y la respuesta favorable del sector privado nacional —apoyado por el Estado— en relación con la sustitución de bienes de consumo tradicional, constituyen la base de la expansión registrada en ese periodo.

Para 1960 los rubros alimentos y similares y textiles y derivados aportaban el 55.5% del total de la industria manufacturera, mientras que las actividades sustitutivas de importaciones lograron incrementar su participación en el producto industrial de 25% a cerca de 45% entre 1950 y 1960. Ello permitió que las exportaciones crecieran a una tasa superior a la de las importaciones, reduciendo el déficit comercial del 16 al 8% en el mismo periodo.<sup>37</sup>

La situación se revierte hacia finales de los años sesenta, al pasar a la segunda fase del proceso de sustitución de importaciones. La dinamización de nuevas actividades industriales como la metalmecánica —que incluye al sector automotriz, electrodomésticos, maquinaria eléctrica y no eléctrica, productos metálicos, etc.— y el sector químico y derivados, ligados a una creciente e importante participación del capital extranjero, implicó que la producción manufacturera casi se duplicara pero basada en un déficit comercial cada vez mayor por el crecimiento de las importaciones de bienes de capital.<sup>38</sup>

Para fines de los setenta era evidente la imposibilidad de seguir financiando la expansión requerida por el sector industrial

<sup>37</sup> Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, 1972, México, 1974, y José Casar et al., *La organización industrial en México*, México, Siglo XXI, 1990.

<sup>38</sup> Entre 1970 y 1976 el coeficiente de importaciones de bienes de capital en México era 25% y para 1980 se había elevado a 31%. La participación de este coeficiente en las ramas líderes pasó de 50% a fines de los sesenta a casi el 80% a finales de los setenta. El déficit comercial que en 1973 era de 1 743 millones de dólares pasa a 2 835 millones en 1979. Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca en A.L.*, México, Nueva Imagen, 1983 y CEPAL *Estudio Económico para A. L. y el Caribe*, 1975.

más dinámico, comenzando a observarse a partir de 1977 una disminución en el crecimiento económico. El PIB, que entre 1970 y 1976 había crecido a tasas anuales de 6.2%, cae en el siguiente año a 3.4%, y el sector industrial, que había apuntado tasas de 6.8%, baja a 2.6% en el mismo periodo.<sup>39</sup>

Paradójicamente, en esos mismo años la economía mexicana contó con condiciones externas favorables. El mercado petrolero internacional incrementó la demanda y los precios del crudo, gracias a lo cual las exportaciones petroleras mexicanas aumentaron de 993.5 millones de dólares a 13 828 millones entre 1977 y 1981. Por otra parte, la facilidad de acceso al crédito externo —producto del reciclaje de petrodólares— permitió que la deuda externa de México pasara de aproximadamente 30 000 millones de dólares en 1977 a más de 72 000 millones en 1982.<sup>40</sup>

Sin embargo, los recursos financieros adicionales no fueron canalizados al conjunto del sector industrial. El mayor beneficiado fue el propio sector petrolero —a través del incremento de la inversión pública—, gracias a lo cual creció a un promedio anual de 19.4%, entre 1978 y 1980, mientras el conjunto del sector manufacturero lo hizo a una tasa de 8.8 por ciento.<sup>41</sup>

El buen comportamiento del sector petrolero no fue acompañado por el resto del sector industrial, el cual, pese a haber crecido, mantenía una baja capacidad de incremento y diversificación de las exportaciones, situación que afecta notablemente a la economía mexicana a partir de 1981, año en que comienzan a bajar los precios del petróleo. En abril de ese año el precio del barril de crudo se cotizaba a 37 dólares, disminuyendo a 28 dólares a principios de 1983.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Nafinsa, *La economía mexicana en cifras 1982*.

<sup>40</sup> Arturo Huerta, *La economía mexicana más allá del milagro*, México, Ed. de Cultura Popular-IEC, 1986.

<sup>41</sup> Cifras de la Secretaría de Programación y Presupuesto. *Sistema de Cuentas Nacionales 1980-1982*.

<sup>42</sup> Nafinsa, *La economía mexicana en cifras, 1984*.

Producto de la recesión de las economías centrales, las tasas de interés internacionales aumentan considerablemente, lo que unido a la disminución de divisas por exportaciones provoca fuertes presiones sobre la balanza de pagos, y se hace evidente la limitación de seguir propiciando el crecimiento económico a través del endeudamiento externo.

En este contexto, la pérdida de confianza del sector empresarial ante las expectativas poco alentadoras de la economía acentúan los movimientos especulativos y la fuga de capitales, lo que hace bajar abruptamente los niveles de inversión.

Este conjunto de factores provocaron que la economía mexicana entrara en una recesión abierta desde 1982, que culminó en la crisis de liquidez de agosto de ese mismo año.

### *1. Los efectos de la crisis deudora en la economía mexicana*

El proceso de sustitución de importaciones en el caso de México, particularmente en su segunda fase —a diferencia del brasileño— se desvió bastante de su objetivo original. Pese a los esfuerzos del sector público, la rama de bienes de capital no logró desarrollarse adecuadamente, provocando un crecimiento desequilibrado con elevada dependencia del exterior.

Este elemento estructural va a gravitar de manera considerable durante los ochenta, en la medida que el nuevo patrón de integración volcado al exterior que se trata de impulsar requiere de elevados niveles de modernización en los rubros exportadores.

Si bien el gran endeudamiento externo que registró la economía mexicana antes de 1982 y los problemas que se han derivado de su servicio en el transcurso de la década no constituyen de por sí el origen de la crisis, sí han influido negativamente sobre el proyecto de reconversión productiva y apertura externa, por lo menos hasta 1988.

Pese a que la economía mexicana ha sido una de las más favorecidas en las negociaciones con la banca acreedora y que el pago neto de utilidades e intereses ha mostrado una tendencia a la baja desde 1982, el monto transferido se ha ubicado por

arriba de los superávit comerciales alcanzados.<sup>43</sup>

A pesar que la estructura de las exportaciones ha favorecido el crecimiento de los bienes manufacturados, sobre todo a partir de 1986, no podría afirmarse que ello se deba a un efectivo proceso de especialización y modernización, sino más bien pareciera obedecer a la utilización de la capacidad ociosa y a excedentes no consumidos internamente por la pérdida del poder adquisitivo, resultante de las políticas de ajuste aplicadas y a la propia recesión. El comportamiento de la inversión y el estancamiento económico en general así parecen confirmarlo.

Entre 1982 y 1988 la economía mexicana ha observado un comportamiento bastante irregular, con marcada tendencia a la baja respecto a los niveles registrados a principios de la década.

CUADRO 5  
MÉXICO. PIB Y CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA  
(Tasas medias anuales a precios constantes de mercado)

	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PIB	8.2	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-4.0	1.4
Industria manufac.	6.9	-2.7	-7.8	5.0	6.0	-5.7	2.4

FUENTE: CEPAL, *Anuario Estadístico de A. L. y el Caribe*, 1988.

El desempeño del sector industrial en el periodo considerado ha sido más o menos cíclico en relación con el PIB global. En los años que creció por arriba de éste, no logró revertir la tendencia a la desaceleración observada en la mayoría de las actividades manufactureras.

<sup>43</sup> El pago neto de utilidades e intereses fue de 12 792 millones de dólares en 1982 y de 8 012 millones en 1989, mientras que el saldo del comercio de bienes y servicios alcanzó los 6 278 y 1 892 millones de dólares en los mismos años. CEPAL, *Estudio Económico...* 1989, *op. cit.*

En general las ramas destinadas al mercado interno —bienes de consumo duradero y no duradero—, han sido las más afectadas, en tanto han logrado mantenerse aquellas actividades ligadas a la inversión extranjera, como la industria automotriz, y maquinaria no eléctrica, como puede observarse en el cuadro 6.

Cuadro 6  
MÉXICO: INDICADORES DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA  
(Tasas de crecimiento)

	1980	1985	1987	1988
Bienes de consumo	-	6.4	0.6	1.3
Duraderos	-	10.9	1.4	4.0
No duraderos	-	5.4	0.5	0.
Bienes intermedios	-	6.2	5.0	2.4
Bienes de capital	-	17.7	9.6	11.2
Maquiladoras	-	8.0	21.3	14.8
Ramas industriales				
Alimentos, bebidas y tabacos	6.0	5.1	0.7	-0.3
Textiles y prendas de vestir	2.2	5.3	0.5	4.4
Madera	6.9	5.6	-2.7	-1.0
Papel e imprenta	11.2	7.4	-0.7	0.2
Química, caucho y plásticos	12.6	5.2	4.0	1.8
Minerales no metálicos	8.8	9.5	11.4	-5.5
Metales básicos	-	-2.4	14.8	4.4
Productos metálicos y maquinaria	9.6	14.5	9.0	10.3
Maquinaria				
-Maquinaria no eléctrica	-	20.2	23.8	12.7
-Electrodomésticos	-	9.0	0.7	4.2
-Automóviles	14.2	28.6	10.5	24.7
Otras manufacturas	-	13.3	3.7	10.7

FUENTE: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1977, 1983 y 1989.

En este sentido, la estructura industrial mexicana muestra una disminución en los niveles de diversificación y un desplazamiento del capital nacional de las actividades que mantienen mayor

dinamismo, situación que se acentúa si se considera la importancia creciente del sector maquilador.<sup>44</sup>

El virtual estancamiento observado entre 1982 y 1988 se refleja básicamente en la nula capacidad de incrementar —o al menos mantener— los niveles de inversión, no sólo por los problemas de financiamiento externo sino también por las drásticas caídas de la inversión pública y del consumo interno, ligadas a las políticas de ajuste y estabilización aplicadas en este periodo.

Cuadro 7  
MÉXICO: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL  
E INVERSIÓN PÚBLICA  
(Miles de millones de pesos de 1980)

	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Formación bruta de capital	1 214	1 054.9	770	816.9	901.4	710.7	740.1	837.8
Maquinaria y equipo	485.7	409.2	255.2	284.5	329.4	280.3	269.9	320.6
Inversión pública total	-	500.9	373.0	368.2	314.7	289.8	268.4	273.3
Inversión pública de la industria	-	36.7	33.9	20.7	25.5	19.2	21.1	18.7

FUENTE: *Segundo Informe de Gobierno, 1990*, pp. 143, 168 y 170.

El escaso margen favorable del saldo comercial en estos años se ha debido más que nada a la importante reducción de las importaciones. En 1981 el total de éstas fue de 24 039

<sup>44</sup> Para 1989 había en el país 1 700 plantas maquiladoras, que en conjunto realizaron operaciones comerciales por aproximadamente 12 000 millones de dólares y dieron ocupación a más de 45 mil personas, equivalentes al 17% de la ocupación de la industria manufacturera del país. Caballero, Emilio, coordinador, *El TLC: Beneficios y desventajas*, México, Ed. Diana, 1991.

millones de dólares, mientras que entre 1982 y 1987 el promedio anual fue de aproximadamente 11 000 millones de dólares, con una marcada disminución en las importaciones de bienes de capital que pasan de 7 576 a 2 631 millones de dólares en los años considerados.<sup>45</sup>

## 2. La recuperación 1989-1991

En 1989 la economía mexicana parece haber cerrado la etapa de bajo desempeño. El PIB crece en 3.1% en ese año y 2.5% durante el siguiente, observando un fuerte repunte en el primer semestre de 1991, al registrar una tasa de 5 por ciento.

Si bien en estos años el sector que ha mostrado mayor dinamismo ha sido el agropecuario —fundamentalmente por situaciones climatológicas favorables—, la industria manufacturera no petrolera también ha registrado niveles de recuperación. Entre 1989 y 1990 la producción industrial crece a un promedio anual de 7.3%, y a un 4% en el primer semestre de 1991.

Aunque la recuperación de la economía mexicana todavía se mantiene en un rango moderado, lo sistemático de la política económica y sus resultados, sobre todo en relación con estabilidad de precios y tipo de cambio, así como el saneamiento fiscal y el avance del proceso de privatización han permitido cambiar las expectativas empresariales tanto nacional como extranjera.

Bajo un clima de mayor confiabilidad la inversión privada ha observado un elevado repunte, sobre todo la ligada a los rubros exportadores más dinámicos.<sup>46</sup>

Entre 1985 y 1988 la economía mexicana sentó las bases del nuevo proyecto de apertura externa. Las modificaciones

<sup>45</sup> CEPAL. *Estudio... op. cit.*, 1989.

<sup>46</sup> La inversión privada tuvo un crecimiento real de 8.3% en 1989, alcanzando la proporción más alta del PIB en los últimos ocho años, manteniendo niveles elevados en los siguientes años. Sandoval, M. y Arroyo, F. *La economía mexicana en el fin del siglo*, CEPAL. núm. 42, Santiago de Chile, diciembre de 1990.

arancelarias la transformó —junto con Chile— en una de las economías más abiertas de la región. A partir de 1989 pareciera estar perfilando una estructura productiva y exportadora bastante más definida y selectiva, con elevada participación del capital extranjero.

En 1982 la estructura de las exportaciones favorecía claramente al petróleo y sus derivados, al participar con un 74% del total, mientras las exportaciones manufactureras sólo lo hacían con un 16%. Para 1990 la situación cambia significativamente, al alcanzar un 33% las primeras y un 55% las segundas.

La modificación en la estructura del sector exportador manufacturero se asocia principalmente al capital extranjero. Para 1989 las empresas extranjeras que manifestaron controlar entre 25 y 100% del capital era de 75% en el rubro de maquinaria y equipo; 69.2% en farmacéutica; 66% en el sector automotriz; 57.1% en productos minerales no metálicos; 55% en electrónica y maquinaria no eléctrica, y 51% en la rama química.<sup>47</sup>

Dentro de esta participación la industria automotriz es la que presenta un mayor dinamismo en las exportaciones. En 1989 un conjunto de doce empresas automotrices fueron las responsables de poco más de la cuarta parte de las ventas externas totales.<sup>48</sup>

Respecto a la participación en las importaciones —aunque no se cuenta con cifras desagregadas— tenemos que entre 1989 y 1990 el 80% fueron realizadas por el sector privado, principalmente en bienes intermedios y de capital. Dado el dinamismo exportador y de crecimiento de las empresas trasnacionales, no es difícil suponer que el grueso de la modernización recaerá justamente en ellas.

Por otra parte, si bien los recursos financieros externos y

<sup>47</sup> *Expansión*, *Las 500 empresas más fuertes de México*, citado por Ornelas, Raúl. *Momento Económico*, julio-agosto de 1991, IIEC-UNAM.

<sup>48</sup> Caballero, Emilio, *El Tratado de Libre Comercio: Beneficios y Desventajas*, op. cit.

la inversión extranjera directa han beneficiado enormemente a la economía mexicana en los últimos años, se mantienen por debajo de las expectativas oficiales, con fuerte peso en las inversiones de cartera y de corto plazo, ligadas a las acciones bursátiles. Sin embargo, y pese a ello, configuran —en el caso de México— una ruptura de las tendencias observadas por el flujo financiero internacional en la década pasada, abriendo algunas posibilidades para aquellas economías que logren “éxito” en sus programas de ajuste y de reestructuración productiva.

El movimiento neto de capitales hacia México, luego de registrar un crecimiento negativo hasta 1988, alcanza 5 782 millones de dólares en 1989 y 8 585 millones en 1990, que corresponden al 50% de los ingresos de capital recibidos por el conjunto de América Latina y el Caribe en esos años.<sup>49</sup>

De los aproximadamente 8 600 millones de dólares ingresados a México en 1990, 3 000 millones correspondieron a inversión directa y 2 000 a bonos y otros títulos, importantes estos últimos no por el monto, todavía muy escaso sino porque representan el retorno de capitales voluntarios, totalmente negados en la década de los ochenta.<sup>50</sup>

Los alcances del proyecto de apertura mexicano y su viabilidad de más largo aliento descansan fundamentalmente en la participación creciente del capital externo. Es en este contexto, que adquiere particular importancia el acelerado proceso de integración a la economía estadounidense a través del Tratado de Libre Comercio.

Si bien la economía mexicana por su situación especial de vecindad mantiene desde hace años los principales flujos de comercio e inversión con el país del norte, con la firma del TLC fomalizaría un tipo de integración más segura y confiable para los capitales estadounidenses.

<sup>49</sup> CEPAL, *Balance preliminar...1990*, op. cit.

<sup>50</sup> CEPAL, *Ibid.*

De mantenerse la política de ajuste y apertura registrada hasta ahora, más la concreción del acuerdo comercial, podría esperarse que la economía mexicana entre en una fase de crecimiento más sostenido. Sin embargo, dicha recuperación volvería a plantear de manera aguda un tipo de desarrollo desequilibrante y con sesgos de marcada desigualdad social.<sup>51</sup>

El crecimiento registrado en los últimos tres años ha vuelto a mostrar uno de los problemas estructurales más serios y que no logró resolverse bajo el esquema de industrialización sustitutiva: el escaso desarrollo del sector de bienes de capital ha propiciado que apenas se produce el crecimiento surge la necesidad de incrementar crecientemente las importaciones de ese tipo de bienes así como de bienes intermedios, y con ello fuertes presiones sobre el déficit comercial, en un marco en que las exportaciones no han logrado crecer en igual magnitud.

La disyuntiva de crecer con equilibrio externo preconizado por el paradigma neoliberal parece difícil de alcanzar en economías dependientes como la mexicana.

Agotado el recurso de mayor endeudamiento externo, como fue posible en los setenta, el crecimiento tiende a descansar cada vez más en la inversión extranjera directa, lo cual implica que tanto los ritmos como la orientación de la recuperación se supediten cada vez más a los intereses de los inversionistas externos.

## VII. LA ECONOMÍA ARGENTINA

El fuerte impulso que registró la industria argentina en la posguerra, con diversificación de su planta productiva y relativo desarrollo de los sectores metalmecánicos, la ubicaban como

<sup>51</sup> Sobre el punto de las consecuencias negativas del proyecto sobre la redistribución del ingreso, véase el trabajo de Arancibia, Juan. "América Latina: Crisis económica, ajuste estructural y distribución del ingreso", en este mismo libro.

la economía de mayor potencial dentro de la región.

Para 1950 la magnitud del PIB argentino era aproximadamente el doble del de Brasil y del de México, situación que se revierte para 1980 cuando el producto de Argentina representa casi la mitad del primero y aproximadamente el 70% del segundo.<sup>52</sup>

En este sentido la estructura productiva Argentina ha guardado un mayor equilibrio sectorial que las de Brasil y México, las que aceleraron el crecimiento industrial a costa de transferir recursos del sector primario.

Este hecho, que pudiera significar un punto a favor de la economía Argentina es, por el contrario, lo que explica que el sector manufacturero se haya desarrollado con elevados rezagos tecnológicos y de inversión.

Por otra parte, el sector primario, particularmente el rubro agropecuario, estuvo ligado en esos años de manera importante a la demanda interna, producto del desarrollo de los centros industriales. En tanto éstos han ido vegetando, el sostén de la economía ha recaído cada vez más en las exportaciones tradicionales.

Aunque este tipo de bienes ha sido duramente castigado por los precios internacionales en la década de los ochenta, sus ventas han registrado crecimiento, como resultado de la menor capacidad de absorción del mercado interno, lo que hizo aumentar el volumen exportado.<sup>53</sup>

Sin embargo, la generación de excedentes en el comercio no ha repercutido en incrementos de la acumulación de capital.

<sup>52</sup> En 1950 el PIB argentino era de casi 60 000 millones de dólares, bajando a 15 400 millones en 1980 —a precios constantes de 1980—, mientras que la evolución del mismo fue, en el caso de Brasil, de 31 550 y 25 000 millones de dólares en los mismos años, y para México de 28 300 y 18 630 millones, respectivamente. CEPAL. *Anuario de Estadísticas 1984 y cuentas nacionales, 1986.*

<sup>53</sup> Entre 1982 y 1989 el superávit de la balanza comercial de bienes y servicios de Argentina ha registrado un promedio anual cercano a los 2 900 millones de dólares. CEPAL. *Estudio económico...op-cit., 1989.*

Lejos de ello, para fines de la década pasada es notorio el retroceso generalizado de la economía argentina.

Cuadro 8  
ARGENTINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO  
(Tasa de crecimiento y estructura porcentual)

	1970	1980	1989
PIB (tasa anual de crecimiento)	2.8 <sup>(a)</sup>	1.1	-4.5
Total	100.0	100.0	100.0
Bienes	48.9	43.0	-4.5
-Agricultura, caza, silvicultura y pesca	13.2	8.6	10.7
-Explotación de minas y canteras	2.3	2.4	2.8
-Industria manufacturera	26.9	25.0	22.5
-Construcción	6.4	7.1	2.6
-Servicios básicos	13.8	10.6	12.6
-Otros servicios	37.3	46.8	48.8

<sup>(a)</sup> La tasa de 2.8% corresponde al periodo 1970-1975. CEPAL. *Anuario estadístico de A. L.* 1986, pp. 143.

FUENTE: CEPAL, *Estudio Económico...op. cit.*, 1982 y 1989.

Según el cuadro 8, el sector primario, sobre todo el agrícola y pecuario, disminuyó su participación en el PIB en 1980. Sin embargo, el crecimiento registrado para 1989 reafirma la importancia de las actividades tradicionales en el producto total, particularmente si se toma en cuenta la disminución sistemática en la aportación de la industria manufacturera.

Otro rasgo importante de la estructura productiva argentina es la tendencia a la terciarización, ya que el sector servicios es el único que ha mostrado un crecimiento sostenido desde 1970.

### *1. Características recientes de la estructura productiva y la política económica de Argentina*

La recesión de los ochenta ha golpeado duramente a esta economía conosureña. La variación acumulada del PIB entre 1981 y 1990 observó un decrecimiento de -13.3%, registrando solamente una tasa positiva (6%) durante 1986, producto de la aplicación del "Plan Austral" —de corte heterodoxo— en 1985. A partir de 1988 la economía argentina retorna a tasas negativas de crecimiento, mostrando un retroceso mayor que el resto de las economías en estudio.

La crisis de endeudamiento no ha sido, sin embargo, la causa original del retroceso argentino. Ésta no ha hecho más que exacerbar las tendencias recesivas que eran inminentes antes de 1982.

A diferencia de Chile, el proyecto neoliberal aplicado en Argentina desde mediados de los setenta mostró un rotundo fracaso que se expresó en una pérdida importante del crecimiento económico. El PIB fue de -7% en 1981 y de -5.8% en el año siguiente.

La necesidad de recuperar el crecimiento y restablecer los elevados costos sociales del proyecto neoliberal coincide con el retorno a la democracia en medio de la crisis de la deuda, elementos difíciles de conciliar en el marco del proyecto de ajuste recesivo que impuso el FMI.

Ante esta disyuntiva, el presidente Raúl Alfonsín aplica una política de corte gradualista, incentivando el crecimiento por el lado de la demanda —sobre todo a través del gasto público—, lo que permitió una leve recuperación del PIB (2.6 y 2.3% en 1983 y 1984). Sin embargo, la deteriorada estructura productiva no respondió con una oferta suficiente, lo que dio como resultado un fuerte repunte inflacionario, que para 1984 triplica el nivel de 1982, al pasar de 209.7 a 688 por ciento.

Frente al fracaso del gradualismo, en junio de 1985 se decide implementar un plan de shock de corte heterodoxo, conocido como el Plan Austral, que tuvo como objetivo central controlar

la inflación y recuperar el crecimiento mediante el fomento a las exportaciones, particularmente de origen primario.

Es importante señalar que el fomento a las exportaciones descansó más que nada en incentivos como la disminución de tasas impositivas, devolución de impuestos a los exportadores, etc., pero no con base en incrementar la modernización y competitividad de estas actividades, situación que se refleja en la baja generalizada de la inversión bruta fija, que registró una caída de -15.9 y -26.6% en 1988 y 1989, y en la disminución de las importaciones de bienes de capital en -12.9 y -21.9%, en los mismos años.<sup>54</sup>

El elevado crecimiento registrado por las exportaciones de bienes en 1988 y 1989 (9 135 y 9 500 millones de dólares respectivamente) se debió más que nada al alza de los precios medios en 12%, ya que el volumen disminuyó en 8 por ciento.

De la misma manera, el elevado superávit comercial observado en esos años obedeció a la fuerte disminución de las importaciones (8.9 y -21.1%), registrando los niveles más bajos de la década.<sup>55</sup>

A pesar del buen comportamiento del sector exportador de bienes en 1988 y 1989, que incluso superó las salidas por concepto del pago de intereses y utilidades, llama la atención que ello no se haya revertido en tasas de crecimiento favorables. El PIB argentino cae en -2.8 % y -4.5% en los mismos años.

Es indudable que la recesión de los años ochenta ha afectado a todos los sectores productivos de la economía argentina. Sin embargo, el deterioro ha sido mayor en el sector manufacturero en los tres últimos años, con una caída promedio anual cercana al 8 por ciento.

Para comienzos de la presente década, la economía argentina muestra evidentes signos de mantenerse con una estructura

<sup>54</sup> CEPAL, *Estudio Económico...1989*, op. cit.

<sup>55</sup> *Ibid.*

productiva y exportadora tradicional, sin haber logrado reconvertir y modernizar los rubros destinados al mercado mundial, como puede desprenderse en los siguientes datos.

Cuadro 9  
ARGENTINA: EXPORTACIÓN DE BIENES  
(Estructura porcentual)

	1970	1980	1989
Total	100.0	100.0	100.0
Productos agropecuarios	86.4	73.4	76.5
Producto industrial	13.6	26.6	23.5

FUENTE: CEPAL, *Estudio Económico...op. cit.* 1983 y 1989.

Cuadro 10  
ARGENTINA: INVERSIÓN E IMPORTACIONES  
DE BIENES DE CAPITAL  
(Estructura porcentual)

	1970	1980	1989
Inversión bruta fija (% PIB)	21.2	22.2	8.7
Inversión en maquinaria y equipo (% PIB)	8.0	6.7	2.7
Importación de bienes de capital (% sobre el total)	21.6	22.7	16.5

FUENTE: CEPAL, *Estudio...op. cit.* 1982 y 1989.

## VIII. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

1. Durante la década de los ochenta —aunque en forma desigual— América Latina ha vivido el tránsito hacia un nuevo modelo de crecimiento. El agotado patrón industrial sustitutivo de importaciones ha ido cediendo paso a una estrategia de especialización productiva volcada al mercado internacional.

2. Apoyado en la renegociación de la deuda externa, el

Fondo Monetario Internacional (FMI), vocero del gran capital internacional, ha propiciado el cambio estructural en aras de modernizar las actividades exportadoras con "ventajas comparativas" en el mercado internacional.

El grueso de las economías latinoamericanas no han podido sentar las bases del nuevo proyecto, tanto por la falta de recursos financieros externos y la descapitalización que ha implicado el pago del endeudamiento, como por los efectos negativos que han tenido sobre la inversión interna las erráticas y poco exitosas políticas de ajuste que se han venido aplicando.

3. Aunque la mayoría de las economías de la región han observado —sobre todo desde 1985— un buen comportamiento en su comercio internacional, ello ha obedecido más que nada a excedentes no consumidos a nivel nacional, producto de la propia recesión y de la pérdida importante del poder adquisitivo del salario.

En este sentido, el incremento del volumen exportado se ha realizado sobre la planta productiva existente, la cual en muchos países incluso presenta retrocesos respecto a los niveles alcanzados antes de 1982.

4. La estructura exportadora de la región sigue descansando en bienes tradicionales, casi por lo general de tipo primario —con la excepción de Brasil y México—, situación completamente desventajosa si se considera que este tipo de bienes son cada vez más marginales en los flujos comerciales a nivel internacional.

5. El reto de la integración productiva y comercial en la presente década encuentra una estructura debilitada y con profundización de las heterogeneidades que mostraban las distintas economías de la región hasta antes de la llamada crisis de la deuda.

Algunas economías, como la chilena y la brasileña, que se habían reconvertido durante los setenta, han podido sortear de mejor manera la recesión de los ochenta, logrando definir un perfil exportador más preciso, de tipo primario en la primera y con mayor peso de las manufacturas en la segunda, a pesar de los problemas que enfrenta Brasil desde 1989.

Para el resto de los países de la región el tránsito en medio de la crisis ha sido más costoso al no poder compatibilizar el pago de los servicios externos con la necesidad de modernización en los rubros destinados al mercado mundial.

6. Las tendencias de globalización que está asumiendo aceleradamente la reorganización de la economía mundial no son ajenas a América Latina. Baste recordar la multiplicidad de acuerdos de libre comercio que se están estableciendo a partir del lanzamiento de la propuesta estadounidense "Iniciativa para las Américas" de 1990.

Sin embargo, dada la debilidad productiva señalada, sumada al largo camino que falta por recorrer para alcanzar el ajuste y equilibrios macroeconómicos exigidos por el capital extranjero para retornar a la región, no es disparatado suponer que la recuperación económica sostenida tarde unos años más en producirse.

7. Si bien es cierto que algunas economías como la mexicana, la venezolana y recientemente la argentina han alcanzado algunos logros en sus procesos de ajuste y cuentan con posibilidades de romper la paralización de los flujos financieros externos, ello no representa una posibilidad suficiente y generalizada para solventar los elevados requerimientos de capital para la modernización necesaria para una integración competitiva.

La "selectividad" con que están retornando los capitales extranjeros no depende sólo del "éxito" del ajuste, sino también y de manera considerable, de los problemas de liquidez a nivel internacional, frente a la gran demanda de recursos que está requiriendo la reestructuración en otras zonas geográficas.

8. En este sentido, el proceso de integración latinoamericana en los noventa se dará sobre bases cada vez más elitistas y selectivas, centrándose en aquellas economías o actividades que ofrezcan interés y seguridad a los inversionistas foráneos, abriendo más que nunca la posibilidad de que los ritmos y orientaciones de la reestructuración productiva queden en manos de esos capitales.

9. En general el proceso de globalización en curso aparece

como el camino más viable para remontar la recesión que vive la región. Sin embargo, ello ni remotamente representa una solución real a los problemas estructurales que se venían presentando desde antes de 1982.

Por el contrario, las tendencias apuntarían a profundizar los desequilibrios intrasectoriales y las desigualdades sociales históricas en las distintas economías, así como entre éstas. No es lo mismo especializarse en la producción y exportación de flores ornamentales o productos agrícolas y mineros que en algunos rubros manufactureros.

Desde el punto de vista del acceso a recursos frescos para la modernización, no es lo mismo economías que han logrado o se encuentran en vías de resolver su ajuste y su situación político-social interna, que aquellas otras que muestran una panorámica totalmente incierta y que, por desgracia, constituyen la mayoría en la región.

## NEOLIBERALISMO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA

Juan Arancibia Córdova\*

### ELEMENTOS INTRODUCTORIOS

Durante la década de los setenta, particularmente detonados por el alza radical de los precios del petróleo que se inicia en 1973, se desatan dos fenómenos claves en la economía internacional que tienen como preanuncio otro que proviene de 1969: la crisis del dólar. Estos fenómenos son un lento crecimiento de las economías desarrolladas y una abundante liquidez internacional. La liquidez se transforma en disponibilidad de capital financiero y prontamente en deuda externa del Tercer Mundo.

El endeudamiento externo de América Latina y los relativamente buenos precios para algunos de sus productos (entre otros los del petróleo) hacen posible que la región crezca significativamente, mientras las economías desarrolladas parecen más bien estancadas.

La deuda se transforma en una sustancial palanca de dinamización de las economías y le da oxígeno a un proceso de acumulación de capital ya agotado, en el contexto de sus mecanismos básicos de sustentación. La sustitución de impor-

\* Investigador del Área de Economía Mundial y América Latina del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

taciones puede continuar algunos años más gracias a la deuda, misma que paradójicamente le dará su golpe de gracia en 1982.

En realidad el modelo de industrialización por sustitución de importaciones había mostrado sus límites, en algunos países en los años sesenta y en otros en los setenta.

Dos caminos se ensayaron con desigual intensidad y éxito en dichos años para superar los límites que la acumulación encontraba. Por una parte, se intentó ampliar los mercados a través de procesos de integración latinoamericana y subregionales (Pacto Andino y Mercado Común Centroamericano), y por otro surgieron tendencias de reforma para ampliar los mercados internos mediante la redistribución de la riqueza (reforma agraria, propiedad social) y del ingreso (elevación de salarios reales y gasto social). También la intensificación del papel del Estado como empresario, regulador y planificador tenía una orientación similar: fortalecer la acumulación, expandir el empleo, hacer más eficiente el uso de los recursos, ampliar la demanda y mejorar la distribución del ingreso.

Un aspecto central del papel del Estado fue encaminar su actividad a subsidiar al capital, en especial al industrial. Para lo anterior usó los precios relativos, los salarios bajos, los créditos a tasas preferenciales y las líneas especiales de crédito, la rebaja o eliminación de aranceles, el proteccionismo, las compras y los contratos estatales, etc. Se creó un capitalismo subsidiado, que es finalmente el responsable de la deuda externa y de la crisis económica de los años ochenta.

Valga de nuevo la paradoja, pues la ampliación del papel cualitativo y cuantitativo del Estado se transformaría de palanca de crecimiento en una crisis fiscal del Estado, como un componente sustancial de la crisis final de la forma de acumulación vigente (1982).

La llamada crisis de la deuda le dio el golpe final a un proceso de expansión económica que duró más de 30 años en América Latina y el Caribe. Antes de que la crisis se generalizara en el conjunto del continente, ya se estaban ensayando formas

de superación. En esa dirección deben ser vistos los procesos que se inician en Brasil en 1964 y en Chile en 1973. Un fortalecimiento del proceso de industrialización en el caso brasileño, por la vía de transnacionalizarlo, concentrarlo y ligarlo al mercado mundial y una destrucción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en el caso de Chile. Destrucción anticipada con respecto al resto de América Latina que fue impulsada por el intento previo de darle una salida revolucionaria a la crisis del capitalismo en ese país, intento representado por el gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular, destrucción llevada a cabo por la dictadura militar que se inició en 1973.

En el apartado que sigue procuraré, en la medida que la información lo permita, dar una rápida visión de la relación entre la acumulación, el empleo y la distribución del ingreso en los sesenta y setenta.

#### 1. CRECIMIENTO ECONÓMICO, EMPLEO, DISTRIBUCIÓN DE INGRESO Y POBREZA EN LOS SETENTA

Lamentablemente, los datos que entregan los organismos internacionales como CEPAL, relativos a lo social, sólo existen a partir de 1970 y esto en el mejor de los casos.

Durante la década de los sesenta el crecimiento económico alcanza una tasa del 5.4%. Se destacan en ese crecimiento las economías de México, Brasil y Venezuela. Como es lo necesario y normal, la tasa de inversión es más alta que la del PIB, llegando al 7.4% anual; en cambio son inferiores al crecimiento de aquél el consumo total (4.9%) y el consumo privado por habitante (2.7%). Para la década no se dispone de indicadores sociales del tipo de empleo, distribución del ingreso, pobreza, etcétera.

En la década de los setenta el crecimiento se acelera, el PIB se incrementa al 5.9% anual, la inversión interna bruta crece 7.3%, el consumo total se incrementa levemente por encima del producto (6.0%) y el consumo privado per cápita al 3.5%

anual.<sup>1</sup> Este último incremento da margen a una menor capacidad de ahorro bruto. En efecto, mientras en 1970 el ahorro nacional bruto cubrió el 88.1% de la inversión, en 1980 sólo alcanzó al 81.6%. Esta menor capacidad no afectó significativamente a la inversión por el ingreso de capital extranjero como préstamos.

El acelerado proceso de crecimiento del producto y de la inversión en los años setenta no mejoró sustancialmente las condiciones de empleo en la región, aunque puede considerarse a Argentina y México como excepciones (véase el cuadro 5). Las economías de Brasil, Colombia y Venezuela tuvieron mejorías leves y las de Chile y Costa Rica empeoraron drásticamente.

En cuanto a la distribución del ingreso, es notable la permanencia en 1980 de las condiciones que prevalecían en 1970, aunque hay claras mejorías con relación a lo que ocurría en los sesenta.

Para el caso de Argentina los datos alcanzan hasta 1970<sup>2</sup> y como puede verse en el cuadro 3, hay una nítida mejoría entre los sesenta y setenta. Otras fuentes informativas<sup>3</sup> indican que mientras en 1974 los asalariados y trabajadores por cuenta propia alcanzaban al 53.3% del PIB, en 1980 sólo lograron el 40.4%. Este radical deterioro no parece estar vinculado básicamente con la economía, ya que hubo alzas del 2.5% en el PIB, del 0.8% anual en el PIB per cápita y de 3.7% anuales en la inversión. La explicación parece encontrarse más bien en la conducción de la política económica a cargo de dictaduras militares y orientaciones neoliberales emergente.

Es particularmente notable el caso de Brasil, donde se dan crecimientos del PIB del 8.7% y del PIB per cápita del 6.2% anuales y una acelerada acumulación, ya que la tasa de crecimiento de la inversión es del 9.5% anual. No obstante este

<sup>1</sup> En realidad en ambas décadas el consumo privado per cápita crece al ritmo del ingreso per cápita (2.6% y 3.3% respectivamente).

<sup>2</sup> Desde 1974 no hay información oficial respecto de estas cuestiones.

<sup>3</sup> Dora Douthat, "Los Asalariados en la crisis económico-social", p. 87.

notable desempeño de las variables macroeconómicas fundamentales, los asalariados pierden 4 puntos porcentuales del ingreso nacional, pues participaban del 40.5% en 1970 y sólo logran el 36.6% en 1980.

La otra economía grande y dinámica de la región, la mexicana, sólo ve una ganancia para los asalariados de 1.5% del PIB. En efecto, en 1970 los asalariados recibían el 37.5% del producto y en 1980 el 39.0%. Eso ocurría en el marco de un crecimiento del PIB de 6.7% anual y de la inversión de 8.6 por ciento.

Para los casos de Chile y Perú hay deterioros, los asalariados pierden participación. Para Venezuela y Bolivia estancamiento y para Colombia y Costa Rica ganancias de alrededor de 4 puntos porcentuales.

A pesar de que las ganancias del crecimiento económico benefician escasamente a los asalariados, cuando no los perjudican (ya que la situación es distinta según la información analizada), es posible afirmar que disminuye la pobreza en algunos de los países. En Brasil disminuyó del 49 al 39% de los hogares. En México del 34 al 32% y lo mismo ocurrió en casi toda la región, con la excepción de Argentina donde subió del 8 al 9 por ciento.

No obstante lo anterior, la disminución en el porcentaje de habitantes pobres fue escasa, pasó de 42% en 1970 a 41% en 1980, pero con un notable crecimiento en números absolutos, ya que eran 113 millones en 1970 y 136 millones en 1980. Este contraste entre una importante disminución de los hogares en condición de pobreza, 40% en 1970 y 35% en 1980 y la escasa disminución del porcentaje de habitantes pobres tiene que ver con el hecho de que los hogares que mejoraron su situación fueron por lo general de los menos numerosos en miembros.

Otros indicadores sociales, como el gasto público en salud y educación, reflejaban la "inutilidad" del crecimiento económico para las mayorías latinoamericanas. En 1980 Argentina gastaba el 1.9% de su PIB en educación, Brasil el 0.7% y México el 3.1%. Los porcentajes eran en sí bajísimos y los avances muy

pobres en la década de los setenta (véase los cuadros 10 y 11).

A la luz de las cifras analizadas, la CEPAL pudo señalar recientemente<sup>4</sup> que a pesar del periodo de sostenida expansión económica, grandes contingentes de población no recibieron más que partes mínimas de los beneficios del progreso.

Este hecho fue tan acentuado que con el tiempo se fue disipando la confianza, propia de los primeros años de la posguerra, en que la distribución de los frutos del progreso mejoraría junto con el incremento del ingreso por habitante. Así, el carácter concentrador y excluyente del desarrollo de la región terminó diferenciándola de otras regiones que también crecieron y se transformaron económicamente.<sup>5</sup>

## 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO, ACUMULACIÓN Y CRISIS EN LOS OCHENTA

### a) *Crecimiento e Inversión*

El inicio de la década de los ochenta encontró a los países capitalistas desarrollados en recesión y a América Latina creciendo todavía a un ritmo del 5.9% anual. La recesión del mundo desarrollado afectó al continente en 1981, aunque países como México y Chile no entraron en ella, sino hasta la crisis de la deuda en 1982.

En términos de crecimiento del PIB y de manera general, se pueden distinguir 3 subperiodos para los años ochenta y 1990:

- Recesión 1981-1983
- Recuperación 1984-1987
- Estancamiento 1988-1990

<sup>4</sup> CEPAL, "Nota sobre el desarrollo social en América Latina", p. 9.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 10.

Esta generalización esconde situaciones particulares importantes, como el hecho de que Argentina, Bolivia, Costa Rica y Venezuela ya estaban en crisis desde 1980. Para Argentina en realidad sólo hay un año de crecimiento significativo en la década, 1986, con 6%. La crisis boliviana ocurre en 1980-1986 y desde 1987 tiene un crecimiento muy moderado. Venezuela tiene crisis en el periodo 1980-1985. El resto de los países responde al comportamiento genérico.

En términos del proceso de inversión hay una coincidencia con los ciclos detectados para el crecimiento del PIB, como puede verse en el cuadro 2. Al igual que sucede durante el crecimiento, en que la inversión va por arriba del PIB, en la crisis la inversión va por arriba pero en deterioro, con una relación de 1 a 10 entre el decrecimiento del PIB y el de la inversión.

Los más graves deterioros en el periodo corresponden a Argentina, Bolivia, México, Perú y Venezuela, países que a su vez tienen las más significativas pérdidas en el PIB y en el PIB per cápita.

Podría plantearse, como lo hace el BID,<sup>6</sup> que la recesión de 1981-1983 y la recuperación 1984-1987 corresponden en esencia a la determinación de factores externos. Estos factores serían la recesión de los países desarrollados, la elevación de las tasas de interés, la crisis de la deuda externa y el deterioro de los términos de intercambio. La recuperación se explicaría por el fin de la recesión, el mejoramiento del comercio internacional y la promoción de exportaciones. Lo señalado es cierto, ya que estos y otros factores influyeron de manera sustancial, pero es evidente que la reacción de los gobiernos y empresarios frente a la crisis de la deuda es también determinante. De parte del gobierno, una política de contracción de la demanda y de parte de los empresarios la fuga de capitales, la especulación

<sup>6</sup> BID. *Progreso económico...*, p. 19.

financiera y la contracción drástica de la inversión. No es el objeto de este trabajo discutir sobre alternativas, pero seguramente las había (declarar la moratoria de largo plazo, no fugar el capital). Como lo mostró la recuperación de 1984 en adelante, estas alternativas se podían haber encontrado en un manejo más creativo de los planes económicos heterodoxos y en una orientación más global e intencionada, por no decir planificada, de la promoción de exportaciones, aunque es obvio que no hubiesen estado exentas de dificultades.

La recuperación acabó en 1987, año en que ya anunciaba la declinación. El último trienio fue de franco estancamiento, incluso en 1990 el PIB había retrocedido 1% y no 0.5% como lo indicó inicialmente la CEPAL.

El deterioro del crecimiento fue acompañado por una declinación sustancial de la inversión, lo que debe ser uno de los determinantes de la caída del PIB. Asimismo se hizo más lento el crecimiento del volumen exportado y en 1990 se deterioraron los términos de intercambio.

En realidad lo que está detrás del estancamiento del último trienio son las políticas de ajuste estructural, pues tienen un carácter marcadamente recesivo. Un sustento central del ajuste ha sido la contracción de la demanda (menor gasto público y baja de los salarios reales). También el continuo pago de la deuda externa ha aparecido como condición del ajuste, las transferencias que el servicio significa han debilitado el ahorro interno y con ello la inversión.

Por otra parte, las políticas heterodoxas de corte estabilizador y reactivador fracasaron en el mediano plazo en Brasil, Argentina y Perú, dando lugar a procesos hiperinflacionarios que fomentaron la especulación, la ganancia fácil y la concentración del ingreso, desestimulando la inversión productiva.

Un factor clave en la hiperinflación ha sido el déficit fiscal,<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Obviamente queda por determinar el origen último de ese déficit y en

que ha sido imposible de reducir rápidamente en algunos países. Esa imposibilidad ha estado marcada por el pago de la deuda externa y la necesidad de contraer deuda interna para enfrentar los problemas fiscales, y en algunos casos por compromisos políticos y contradicciones entre sectores sociales, que no han podido ser saldadas claramente en favor de unos u otros. Por último, es conveniente no olvidar que los precios relativos y la distribución del ingreso no sólo expresan tecnologías, productividades, costos, etc., sino que son la expresión de correlaciones de fuerzas económicas y políticas. Acabar con la inflación requiere de una hegemonía,<sup>8</sup> de una definición de poder político y no solamente de medidas de política económica más o menos acertadas.

En el contexto del análisis de los problemas del crecimiento en América Latina en los ochenta, las políticas de estabilización y la radical transformación estructural de la economía y de la sociedad,<sup>9</sup> que se inicia en los últimos años de la década, son claramente recesivas y, adelantándonos a lo que viene, regresivas. A la recesividad del ajuste se agregó en 1990 y 1991 la recesión estadounidense.

La crisis de la acumulación del modelo de sustitución de importaciones, la crisis de la deuda, la transferencia del ahorro nacional para servir la deuda, la contracción de la demanda, la fuga de capitales, la economía especulativa de altas tasas de interés y el negocio devaluatorio, en fin, las expectativas desalentadas para la producción, generaron el derrumbe de la inversión productiva. Este derrumbe está detrás de las dificultades del último trienio, momento en el que se hace sentir con más fuerza la falta de inversiones en la producción de

---

particular su relación estructural con el modelo de crecimiento.

<sup>8</sup> Esta hegemonía puede ser pasiva o activa (consensual), pero es estrictamente necesaria.

<sup>9</sup> Esta radical transformación, que es una refundación global de nuestros países, se encubre bajo el poco revelador nombre de ajuste estructural.

exportaciones tradicionales, nuevas-tradicionales y manufactureras. La recuperación de 1984-1987 se hizo sobre la base de capacidades ociosas, cambios institucionales y legales y mínimas y selectivas inversiones. Esa forma de recuperación se agotó, el crecimiento en los noventa requiere de un masivo proceso de inversión, de lo contrario es imposible. Es por lo anterior por lo que la inversión extranjera aparece, para empresarios y gobiernos, como un aspecto central en la nueva economía de América Latina.

### b) *La crisis, el ajuste y el empleo*

La crisis y las políticas aplicadas para enfrentarla y tratar de superarla han tenido un profundo impacto sobre los distintos sectores sociales y sobre las estructuras globales de la sociedad. El impacto ha sido plenamente diferenciado y esa diferencia ha sido deliberada. No es cierto, por lo tanto, que se trate de sacrificios compartidos ni es difícil demostrarlo. A esto dedicaré las páginas que siguen.

Dado un cierto nivel tecnológico, la capacidad de absorción de mano de obra está directamente vinculada al nivel y ritmo de la inversión productiva.

Hacia 1980 todos los países utilizados como ejemplo en las estadísticas habían logrado disminuir el nivel de desempleo urbano. Sólo se presentaban dos excepciones: Chile y Costa Rica. En el caso de Chile la explicación pasa por el profundo proceso de transformación neoliberal que había iniciado la dictadura militar después de 1973. Además de la política económica contraria a los intereses de los trabajadores, una de cuyas manifestaciones era el desempleo, se enfrentaba un débil proceso de inversión, ya que la tasa promedio para la década de los setenta fue de apenas 2.8% anual, levemente superior al crecimiento del PIB, que alcanzó el 2.6%. En lo que se refiere a Costa Rica, la explicación tiene que ver con una crisis económica iniciada alrededor de 1978, estimulada en 1979 por los conflictos político-militares de la región y agudizada

en 1981 con la moratoria de pagos de la deuda externa.

En ambos casos, y sobre todo en el de Chile, influyó muy fuertemente la recesión de 1980-1982 del mundo industrializado.

Naturalmente, la recesión latinoamericana de 1981-1983 incrementó los índices de desempleo (véase cuadro 5). La recuperación iniciada en 1984 mitigó los problemas del desempleo de manera extremadamente moderada hasta 1985, en 1986 y 1987 lo hizo de forma más intensa. Lo anterior son generalizaciones que esconden realidades diversas: Argentina mantuvo niveles más o menos constantes de desempleo desde 1981, y los incrementó desde 1985. México tuvo altos niveles en 1983 y 1984, pero han disminuido constantemente hasta la fecha. En este aspecto, el caso mexicano no parece responder tanto a un incremento de la inversión como al refugio de muchos desempleados en la economía informal y a la migración hacia Estados Unidos. Si dispusiéramos de cifras de subempleo urbano veríamos que éste ha crecido, mientras el desempleo abierto cae.

La situación de Brasil muestra una mejoría importante desde 1985, año en el que la inversión da un salto y en 1986 recupera los niveles absolutos de 1980, mismos que se habían deteriorado entre 1981-1984. Es el periodo de aplicación en Brasil de los distintos planes cruzados. En 1987 y 1988 la inversión retrocede levemente y el desempleo crece un poco, en 1989 disminuye el desempleo y crece escasamente la inversión. En 1990 debido a un decremento de -8% en la inversión, el desempleo crece en 1%, pasa de 3.3 a 4.3 por ciento.

En el caso de Chile el desempleo ha decrecido en forma sostenida desde 1982 en que alcanzó al 20%, para 1990 fue sólo del 6.6%. Este proceso es concomitante con el incremento de la inversión desde 1984 (aunque en 1985 cayó) y con el del PIB, cuyo crecimiento es de los más altos de América Latina en el periodo 1984-1990. En todos los casos, con la excepción de México y Brasil, el desempleo abierto es más alto que antes de iniciarse la crisis de los ochenta. Chile es un caso aparte porque fue en los setenta cuando inició su proceso de estabilización y ajuste estructural.

Por otra parte, los actuales índices de desempleo abierto están subestimados y pierden significación como manifestación de los problemas que afrontan los trabajadores actualmente, ya que hay un creciente refugio de desempleados en el subempleo informal. Si pudiéramos tener estadísticas que nos transformaran subempleo en desempleo equivalente podríamos apreciar la certeza de esta afirmación.

Ha contribuido al incremento del desempleo y del subempleo la creciente utilización de técnicas intensivas en capital, técnicas que aparecen como necesarias para competir eficazmente en el ámbito internacional y nacional, que crecientemente tienden a ser un mercado único.

### *c) Crisis, ajuste y distribución del ingreso*

El crecimiento del desempleo ya era un freno para el comportamiento de los salarios, pero las políticas económicas de estabilización primero y de ajuste luego, agravaron las tendencias salariales y con ello la distribución del ingreso.

El expediente devaluatorio utilizado para equilibrar las cuentas externas (estimular exportaciones y desestimular importaciones) resultó fuertemente inflacionario, al igual que la elevación de las tasas de interés influida por la situación internacional. Además, las tasas de interés fueron elevadas para contraer la expansión monetaria, captar ahorro interno y externo, frenar la fuga de capital y financiar con deuda interna al sector público.

Altas tasas de interés, devaluaciones, contracción del crédito y escasas oportunidades de inversión productiva estuvieron en la base del desarrollo de una economía especulativa que destruyó el proceso de inversión productiva. En algunos casos la inflación fue retroalimentada con mecanismos de indización (Brasil y Argentina). Casi por definición un proceso inflacionario deteriora los salarios, en una situación de recesión con inflación esto era más inevitable todavía. A esta situación se agregó en algunos casos un deliberado control salarial, en el contexto de una creciente liberalización de precios.

La política de ajuste eliminó la indización salarial allí donde existió, o incrementó los controles salariales (México), bajo el supuesto implícito de que los salarios eran muy altos, y sobre todo altos en la perspectiva de constituirse en una ventaja comparativa de costo para la competencia internacional.

El deterioro salarial fue a veces acompañado de represión política y física, como en Chile y Argentina. En otras situaciones ha operado a través del decremento del salario mínimo legal y de la negativa a aumentar salarios en el sector público. También, aunque menos extendido, el modo de pactos o acuerdos salariales ha sido un vehículo eficaz para deprimir los salarios reales. Naturalmente la obra cara del deterioro salarial es el alza de las ganancias empresariales, cuestión sobre la cual no hay suficiente información disponible.

En relación con los salarios mínimos reales urbanos, éstos se han deteriorado constantemente desde 1983 en Chile, México, Brasil y Perú. En estos países este comportamiento parece no tener nada que ver con ciclos de recesión y recuperación, sino con una deliberada política gubernamental. En el caso de Perú hay una leve mejoría con Alan García en 1986 y 1987.

Para países como Argentina, Venezuela, Costa Rica y Colombia, el comportamiento se muestra más ligado a la evolución de la economía y a las políticas macroeconómicas (Argentina, Costa Rica). Pero de los países bajo estudio, solamente Costa Rica y Colombia llegan a 1990 con un salario mínimo superior al de 1980.

Los casos más dramáticos de deterioro son: Perú, México, Brasil y Venezuela. Por supuesto que la declinación salarial tendrá un mayor impacto en aquellos países donde un mayor número de trabajadores ganen el salario mínimo o cifras cercanas a él.

En relación con las remuneraciones medias reales, puede decirse que se mantiene la tendencia de deterioro del salario mínimo, pero en una proporción sustancialmente menor.

Los mayores deterioros ocurren para Perú y para Río de Janeiro en Brasil, y en Argentina y Costa Rica. Los salarios medios son superiores a 1980 en Colombia, Chile y São Paulo

(Brasil). En todos los casos (salvo Costa Ricas) la mejoría es mayor en el salario medio que en el mínimo o allí donde hay deterioro, éste es mayor para el mínimo.

Este comportamiento de los salarios medios y mínimos reales urbanos nos permite concluir que hay una redistribución de ingreso en el seno de los salarios en favor de los niveles altos y medios y en contra de los bajos y mínimos. Esto no tiene nada de extraño por dos razones: la primera, se refiere al hecho de que el mayor control salarial ha operado sobre los mínimos. La segunda tiene que ver con el carácter selectivo y diferenciado de la recuperación económica. En efecto, las empresas más grandes, modernizadas y especialmente vinculadas al mercado internacional son las que más se han recuperado. Dado su tamaño, rentabilidad, niveles de productividad, etc., los salarios pueden mejorar o deteriorarse menos, entre otras razones por utilizar una fuerza de trabajo más calificada.

Las políticas orientadas a la ruptura y/o la minimización de la organización salarial y la creciente heterogeneidad económica tienden a eliminar los reajustes generales, similares para todos, que han operado en el pasado en algunos países y deja solamente a ciertos sindicatos y determinados grupos de trabajadores en mejores condiciones de negociación. Esta mejor condición de negociación se encuentra vinculada a la propia fortaleza de la empresa y a la mayor especialización de la fuerza de trabajo y, con ello, a la posibilidad de que haya un menor espacio de sustitución por parte de la masa de desempleados, cuya inmensa mayoría no tiene ni instrucción ni especialización para competir.

La crisis, las políticas de estabilización y el ajuste estructural resultaron ser en esencia antigualitarias, como hemos visto en el comportamiento de salarios y como se puede apreciar en la distribución del ingreso.

Frente a la crisis económica y particularmente frente al fenómeno del fin de los flujos netos de capital a nuestro favor, parecía imponerse una lógica de reflexión en el siguiente sentido: hemos vivido de prestado y ha llegado la hora de ajustarnos

a nuestros propios medios, hay que apretarse el cinturón. En este punto los sectores dominantes levantan las tesis del sacrificio compartido y de la necesidad de sacrificarnos hoy para vivir en la abundancia mañana.

En realidad esto no ha ocurrido, puesto que mirando las cifras de distribución del ingreso (véase el cuadro 8), es claro que la riqueza necesaria para el servicio de la deuda ha salido del ingreso de los trabajadores, y mucho más que eso, la distancia entre ricos y pobres, patrones y asalariados, es hoy más grande que nunca, por lo menos más grande que en la historia que se puede documentar con estadísticas. En efecto, con la excepción de Costa Rica y Colombia, la distribución del ingreso en los ochenta es más regresiva que en 1960, peor que en 1970 y notablemente inferior a la de 1980.

Son particularmente destacables en el deterioro de la participación de los asalariados los casos de México, Perú, Venezuela y Chile; para Brasil y Argentina no hay estadísticas oficiales disponibles para los ochenta.

En el caso de México los asalariados pierden 10.5 puntos porcentuales del ingreso nacional entre 1980-1988 (28.5 en 1988). En Perú la pérdida es de 7.3 puntos porcentuales para el lapso 1980-1989; en Venezuela de 8.1 (1980-1989); en Chile llega a 5.1; (1980-1985), y en Colombia alcanza a 3.6 (1980-1988).

Hay que decir que la tendencia en la distribución del ingreso en los distintos países es constantemente regresiva a lo largo de la década, y además se muestra escasamente sensible desde 1982 a los ciclos económicos.

Para el caso de Brasil<sup>10</sup> hay una información proveniente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística que señala lo siguiente:

- En 1981 el 1% más rico tiene el 13% del ingreso nacional.
- En 1989 el 1% más rico tiene el 17.5% del ingreso nacional.

<sup>10</sup> *Excelsior*, 3 de marzo de 1990.

- En 1981 el 10% más pobre tiene el 0.9% del ingreso nacional.

- En 1989 el 10% más pobre tiene el 0.6% del ingreso nacional.

- En 1981 el 5% más rico tiene el 33.4% del ingreso nacional.

- En 1989 el 5% más rico tiene el 39.4% del ingreso nacional.

De acuerdo con datos proporcionados por el Banco Mundial en 1989 el 10% más rico tenía el 46.2% del ingreso nacional, mientras el 20.0% más pobre alcanzaba el 2.4 por ciento.

La situación de Brasil es tan dramática, que el 20% más pobre del país tiene muy poco que ofrecer al 1% más rico, quizás se le pueda haber despojado de 1 punto porcentual durante la década de los ochenta.

En relación con Argentina sólo hemos tenido acceso a una información extraoficial que la incluimos por carecer de otras fuentes y porque tiene sentido la tendencia que muestra, en el contexto de la aguda crisis económica del país, el deterioro de su inversión, la inflación y los gobiernos dictatoriales.

ARGENTINA. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL<sup>(a)</sup>  
(porcentajes, salarios/PMB)

1974	53.3	1980	40.0	1986	40.7
1975	53.8	1981	39.8	1987	37.1
1976	34.6	1982	34.8	1988	37.2
1977	28.2	1983	41.0	1989	30.0
1978	32.8	1984	45.3	1990	22.2 <sup>(b)</sup>
1979	34.5	1985	40.8		

a) Incluye a los asalariados y los trabajadores por cuenta propia.

b) Se trata de un dato estimado.

FUENTE: Dora Douthat, *Los asalariados en la crisis económico-social*, Buenos Aires, Editorial Cartago, 1990.

Según la autora la información la ha tomado del diario *Clarín* de Buenos Aires del 25 de febrero de 1990. No se aclara el origen de la información periodística. De ser correctos los datos se trataría, junto con México, de los dos países donde

los asalariados se han visto más gravemente afectados por la crisis y por las políticas económicas implementadas.

d) *Crisis, ajuste y pobreza*

El empeoramiento de las condiciones de empleo, el deterioro salarial y la más regresiva distribución del ingreso han llevado en América Latina a un crecimiento de la pobreza relativa y absoluta.

En el cuadro 14 puede verse la evolución de la situación de pobreza e indigencia de la población entre 1970 y 1986 de los diez países estudiados. Aunque en el conjunto el porcentaje había disminuido de 40 a 37% entre 1970 y 1986, también es cierto que se había elevado respecto de 1980, año en el cual fue del 35 por ciento.

La CEPAL extrapola los datos del cuadro sobre diez países, para 19 países y concluyó que en 1980 la población pobre sería el 41%, es decir, 136 millones de personas; en 1986 llegaba al 43% con 170 millones. Sobre la base de los datos de 1986 la CEPAL estimó la situación de 1989, concluyendo que los pobres serían el 44%, lo que en números absolutos alcanza a 183 millones de habitantes, es decir, 13 millones más que en 1980 y 71 millones más que en 1970. De los 183 millones de pobres 88 millones serían indigentes, es decir, 48.1% del total.

Un fenómeno destacable es el crecimiento de la pobreza urbana, que pasó de 30 a 36% del total de la población urbana (que creció del 58 al 69% del total de población). El 36% representa 104 millones de personas, es decir, un 57% del total de pobres. En el área rural viven 80 millones de pobres, lo que supone un 43% del total de pobres latinoamericanos.

A pesar de que en números absolutos los pobres urbanos son mayoría, la pobreza afecta al 61% de la población rural. Relativamente hablando hay más pobres entre la población rural que entre la urbana. En cuanto a la indigencia, golpea más duramente a los pobres rurales, pues 48 millones de ha-

bitantes del campo son indigentes, mientras sólo 39.5 millones de habitantes urbanos lo son.

Los datos disponibles para países sólo llegan hasta 1986 y por lo tanto no incorporan todo el efecto de la crisis y la hiperinflación en países como Argentina, Brasil, Perú y Nicaragua, y lo que es más importante, no pueden mostrar el efecto de las políticas de ajuste sobre la evolución de la pobreza, pues muchos países entraron a fines de los ochenta e inicios de los noventa a este tipo de políticas<sup>11</sup> (Brasil, Argentina, Perú, Nicaragua, Guatemala, Honduras, Venezuela, etcétera).

En cuatro países la pobreza había crecido entre 1970 y 1986: Argentina, Costa Rica, Perú y Venezuela. Para otros tres países la pobreza había decrecido, en dos significativamente (Brasil y Colombia) y en el otro en menor grado (México).

Las reducciones de la pobreza en estos países tenían más que ver con un crecimiento del ingreso per cápita que con una mejor distribución del producto, pues en los casos de Brasil y México esta distribución había empeorado y en el de Colombia se mantenía estancada (véase el cuadro 14).

Por otra parte, los altos niveles de pobreza de países como Brasil y México, no estaban tan vinculados a los niveles de ingreso per cápita de los más altos de América Latina sino a la muy desigual distribución del ingreso.

El caso de Argentina muestra un crecimiento constante de la pobreza entre 1970 y 1986, pasando del 8 al 13% de la población. Las estimaciones para 1990 hablan de 1/3 de la población en la pobreza, pero son de carácter extraoficial; de lo que no hay duda es del agravamiento del problema por la política de ajuste estructural intensificada y homogeneizada por el presidente Menem.

De otro lado, el caso de Costa Rica muestra que una sociedad

<sup>11</sup> Me refiero a entrar con consistencia y relativa homogeneidad, lo que no excluye que antes se hubiesen tomado medidas sueltas y a veces contradictorias entre sí.

con una distribución del ingreso más equitativa<sup>12</sup> no es incompatible con el crecimiento económico. Tampoco es inviable el crecimiento con niveles de ingreso per cápita relativamente modestos, inferiores a los de las grandes economías del subcontinente. La cuestión anterior es muy esencial, pues constantemente se insiste en que no se puede redistribuir la pobreza, que primero hay que crear la riqueza, lo que definitivamente no es cierto.

e) *Las políticas de ajuste y el gasto social*

En el contexto de las políticas de estabilización primero y en las de ajuste posteriormente, se ha utilizado como un instrumento fundamental el control del déficit fiscal. Los teóricos oficiales consideran a dicho déficit como responsable fundamental de la inflación y, por lo tanto, como un aspecto esencial a resolver. El déficit fiscal llevaría al Estado a competir con la empresa privada por el ahorro convertido en crédito y elevaría las tasas de interés internas, estimulando también por este medio la inflación.

Una de las razones centrales argüidas para el proceso de privatización es que el Estado al ser un empresario ineficiente crea déficit, por lo tanto hay que eliminar al Estado como empresario.

Otra forma de reducir el déficit fiscal ha sido el deterioro acelerado de los salarios de los empleados públicos.

La reducción del gasto social en salud y educación o su estancamiento ha sido otro de los mecanismos de control del déficit. Esta política restrictiva resulta especialmente nefasta en las condiciones de crisis de empleo e ingreso que viven las mayorías.

<sup>12</sup> No estoy señalando con esto que la política actual del gobierno costarricense sea redistributiva en favor de las mayorías, lo que afirmo es la no necesidad del empobrecimiento extremo de las mayorías para crecer.

Lo primero que muestra el análisis de los cuadros es lo extraordinariamente bajos que son los gastos dedicados a lo social con relación al PIB.

Una segunda cuestión es que los países de peor comportamiento en el sentido señalado son los más grandes: Argentina, Brasil y México (en orden alfabético).

En cambio, países más pequeños pero históricamente más democráticos, como Costa Rica y Chile, muestran índices varias veces superiores a los grandes.

Esta política de deterioro del gasto público en educación y salud es no sólo injusta sino contraria a los intereses de largo plazo que la competencia internacional impone. Es obvio que la competitividad no puede sustentarse en la sola innovación tecnológica ni en la miseria generalizada de los bajos salarios, se requiere de crecientes niveles de preparación de la fuerza de trabajo y de capacidad de trabajo, aspecto este último donde la nutrición y la salud desempeñan un papel fundamental. Aunque puede sonar a frase hecha, hay que decirlo: *la miseria no es competitiva*; por el contrario, es causa y efecto de nuestro subdesarrollo.

### 3. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

#### *Conclusiones*

Algunas de las conclusiones fundamentales las he adelantado en el curso del análisis, pero vale la pena rescatarlas para su mejor retención.

- El crecimiento económico no ha mejorado sustancialmente la distribución del ingreso en América Latina, por el contrario ha habido retroceso o estancamiento en la mayoría de los países.

- Lo anterior es particularmente grave ya que el subcontinente es una de las dos regiones del mundo con una distribución más regresiva del ingreso. Lo era en los sesenta, lo seguía siendo en los setenta y empeoró la situación en los ochenta e inició de los noventa.

- Vinculado con lo anterior hay que decir que el mayor o menor nivel de crecimiento alcanzado nada tiene que ver con la distribución del ingreso y su comportamiento. Dos países que crecieron mucho y cuyas economías son las mayores de la región tienen de las peores distribuciones del ingreso hoy y en el pasado, me refiero a México y a Brasil, con su milagro económico incluido.

- Países que tenían una aceptable distribución del ingreso en los inicios de los años setenta la han hecho drásticamente regresiva en los años siguientes y especialmente en los ochenta, se trata de Chile y Argentina. Aquí, las dictaduras militares y las políticas de estabilización y ajuste son las causas fundamentales del proceso regresivo en la justicia social.

- Países pequeños y de ingreso per cápita medio en la región han tenido o tienen distribuciones de ingreso mucho más progresivas que lo que ocurre en las grandes economías, por ejemplo Costa Rica y Uruguay (aunque este último deterioró su situación en los setenta y ochenta). Una mejor redistribución del ingreso está definitivamente ligada a la distribución de la riqueza y a la democracia política.

- Tampoco es incompatible una distribución menos regresiva del ingreso con el crecimiento económico. De los países en estudio, el caso más claro es el de Costa Rica, que pudo crecer aceleradamente entre 1950 y 1978 con participaciones de los asalariados cercanas o superiores al 50% del ingreso nacional. Superó su crisis y creció en los ochenta y se comportó en esa década como la tercera economía más exitosa de la región. En 1989 sus asalariados percibían el 55% del ingreso nacional.

Otro ejemplo notable de este fenómeno lo representa Estados Unidos. En 1980, los sueldos y salarios representaron el 74.3% del ingreso nacional y ello no impidió que el país viviera en los ochenta la más prolongada expansión de posguerra y, a pesar de la conservadora política económica del presidente Reagan, sueldos y salarios representaron en 1987 el 72.9% del ingreso nacional, una pérdida de 1.4 puntos porcentuales con respecto a 1980.

*Perspectivas*

Sostengo que el neoliberalismo, que implica a las políticas de ajuste estructural, es una estrategia de crecimiento económico deliberadamente antigalitaria, o lo que es lo mismo el neoliberalismo como sistema económico y concepción de la sociedad es intrínsecamente antigalitario. Si esta afirmación es correcta, y no soy el único que lo cree,<sup>13</sup> las perspectivas a futuro de la distribución del ingreso no son favorables.

El proceso de crecimiento por sustitución de importaciones requería en su desarrollo del mercado interno, y en algunos momentos representó una alianza explícita o implícita de la burguesía industrial con el movimiento popular.

No obstante el carácter más progresivo de la política y la economía, y los beneficios legales y sociales que en desigual medida recibieron las mayorías de América Latina con el modelo industrializador, los años setenta acabaron con una distribución de ingreso muy similar o peor a la que había en varios países en 1960 o en 1970.

Lo anterior fue tan marcado en algunos países, por ejemplo de Centroamérica, que casi 30 años de expansión económica a niveles de crecimiento del PIB del 5% anual terminaron en procesos políticos de insurgencia armada y guerras civiles (Nicaragua, El Salvador y Guatemala). A la desigualdad económica, no aliviada sensiblemente por el crecimiento económico, se le agregó la exclusión política. Esta misma exclusión impidió la posibilidad de desarrollar una democracia económica y política y orilló a las mayorías a responder con violencia al sistema.

En estos casos de Centroamérica, el punto de partida era muy desigual en la distribución de la riqueza. Por ejemplo, se ha señalado que 14 familias controlaban la economía de El Salvador y, unidos con el ejército, su política. En Guatemala

13 Sheahan, John, "Modelos de Desarrollo en América Latina", pp. 70-71.

una minoría de propietarios mestizos ha explotado por siglos a la mayoría indígena y campesina, a esa minoría se plegó el ejército, cuya oficialidad tendió a volverse propietaria. En Nicaragua, una larga dictadura familiar generada por la intervención estadounidense controló la mayoría de la riqueza privada y pública.

En otros países de América Latina, lo visible en Centroamérica no resulta tan diáfano, pero igual ha existido la concentración de la riqueza como punto de partida y como punto de llegada del modelo de crecimiento, modelo que hizo crisis definitiva en el inicio de los ochenta.

Respecto al problema de la distribución y su desigualdad en América Latina el Banco Mundial ha dicho: "En ninguna región del mundo en desarrollo son los contrastes entre la pobreza y la riqueza nacional tan notables como en América Latina y el Caribe."<sup>14</sup>

De manera similar han opinado el BID y la CEPAL. Por su parte, un autor como John Sheahan ha señalado: "No hay nada intrínseco en los niveles de ingreso promedio de estos países que imponga tan miserables condiciones: antes bien se trata de desigualdad de oportunidades y de desigualdad de ingresos."<sup>15</sup>

De otra forma, Pedro Vuskovic ha expresado<sup>16</sup> que la crisis latinoamericana de los ochenta es también una crisis de desigualdad puesto que la concentración del ingreso no podría cumplir en el futuro ningún papel dinamizador de la economía, como lo tuvo en el pasado reciente, por cuestionable que esa concentración fuese. Vuskovic plantea que es necesario corregir la concentración y la desigualdad, pues podrían ser un freno insalvable para el desarrollo económico.

Quizás porque efectivamente la desigualdad es un freno in-

<sup>14</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza*, p. 161.

<sup>15</sup> Sheahan, John, "Modelos de desarrollo...", p. 70.

<sup>16</sup> Vuskovic, Pedro, *La crisis en América Latina, Un desafío continental*, p. 15.

salvable para el desarrollo económico, el actual modelo no apuesta ya al mercado interno sino a las exportaciones, a su integración competitiva en el mercado mundial y, al contrario de lo que prevé Vuskovic como necesario, sustenta sus posibilidades de crecimiento en una intensa y por qué no decir brutal, concentración de la riqueza y del ingreso.

Pasan a unas pocas manos empresas que antes pertenecían, por lo menos en el papel, a toda la sociedad, esto es la privatización, y por otra parte la concentración del ingreso que muestran las cifras no permite fundar la dinamización de la economía ni en la demanda salarial ni en la demanda estatal.

*¿Qué es posible esperar para el futuro en cuanto a la distribución del ingreso, el empleo, la pobreza y los gastos sociales?*

Dos cuestiones aparecen como centrales para contestar a la amplia pregunta anterior.

La primera tiene que ver con la superación de la crisis económica. De acuerdo con la información preliminar disponible, la economía latinoamericana podría crecer entre 1 y 2% en 1991. Un par de países se debaten todavía en la hiperinflación y en la dificultad manifiesta de poner en marcha, consistentemente, la política de ajuste: Brasil y Perú. De manera general puede decirse que en 1991 las tendencias son más favorables que en 1990 y que el ajuste y los equilibrios macroeconómicos han ganado terreno.

De acuerdo con las versiones oficiales la década perdida para lo social, se habría ganado para las reformas estructurales y la política económica neoliberal y el futuro podría enfrentarse con solidez y confianza.

Partiré del supuesto de que la crisis está en vías de superación y que se avecina un periodo no definible (en su duración) de crecimiento económico.

La segunda cuestión tiene que ver con el carácter del modelo de acumulación. La idea oficial es que el crecimiento económico que las nuevas inversiones generan ampliará la demanda por fuerza de trabajo y disminuirá el desempleo; con el crecimiento

de la riqueza nacional y la mayor oferta de empleo mejorarán los salarios; en un futuro no muy lejano seremos países del Primer Mundo y los salarios de nuestros trabajadores empezarán a acercarse a los que se obtienen en los países desarrollados.

A mi juicio es posible que las condiciones de empleo mejoren, pero las tasas de desempleo a futuro serán superiores a los niveles históricos del pasado y se mantendrán altos niveles de subempleo, escondidos en la economía informal.

En lo que a la distribución del ingreso se refiere, no parece haber ningún indicio, ni histórico ni comparativo ni en la lógica de funcionamiento del modelo, para concluir que la distribución será menos regresiva.

En lo histórico, hay que decir que el modelo anterior tenía mayores necesidades económicas y políticas de una mejor distribución del ingreso y no ocurrió o lo hizo de manera no significativa.

En lo comparativo podríamos señalar a Chile como la vanguardia de la transformación y el éxito neoliberal, y en este país después de muchos años de reconocido éxito la distribución del ingreso *no ha mejorado, sigue siendo sustancialmente peor* a lo que acontecía a fines de los sesenta o en 1972 durante el gobierno de Allende, en que los asalariados alcanzaron al 52% del ingreso nacional y los campesinos tuvieron acceso a la tierra. Si Chile muestra el camino, no parece un sendero luminoso.

En la lógica de funcionamiento, el modelo insiste en los bajos salarios como elemento de competitividad y en la concentración de la riqueza como sostén de la inversión. Es más, si la orientación central es exportar, el mercado interno no es prioridad y su incremento, si es alza salarial, contradice a la acumulación de capital.

Hablando del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones, el BID ha señalado que no se logró mejorar más la distribución del ingreso y disminuir la pobreza por dos razones: la gran dimensión del problema, y una estrategia equivocada: "que procuró elevar al máximo el crecimiento,

en la creencia de que una distribución más equitativa se produciría automáticamente".<sup>17</sup>

Esa misma "confianza" expresan hoy los responsables de los destinos de los países latinoamericanos, y en realidad tiene hoy menos bases que en el pasado.

En lo que se refiere a la pobreza, es posible que el éxito económico al elevar el ingreso per cápita la pudiera hacer disminuir tendencialmente, pero sería un proceso lento, y social, humana y políticamente insuficiente. Para que hubiese una mejora rápida se requeriría solucionar significativamente el desempleo y subempleo y hacer más equitativa la distribución del ingreso, cuestiones que no aparecen como posibles en la necesidad tecnológica y de acumulación del modelo.

Las tendencias a la privatización y en lo que al papel del Estado se refiere, tampoco permiten abrigar expectativas de un crecimiento razonable en los gastos sociales. Dos aspectos se contraponen a esta posibilidad: de una parte, la deuda externa e interna que mantienen los estados y que consume porcentajes significativos de sus ingresos, y de otra, el carácter antinterencionista y antipaternalista de la concepción neoliberal, que más bien quiere la privatización de todo, salvo de las fuerzas armadas por razones de legitimidad.

No obstante las afirmaciones anteriores, la situación exigiría a los responsables del gobierno y de la economía de un *ajuste con rostro humano*, característica que no puede pasar por dentro del modelo pues vulneraría su esencia. Aquí cabe, entonces, el papel que en algunos países ha empezado a asumir el Estado en el desarrollo de programas especiales para aliviar los problemas de empleo y de extrema pobreza. En este contexto se inscriben los programas de empleo mínimo, desarrollados en Chile, de alimentos por trabajo (Centroamérica) y el Programa Nacional de Solidaridad de México, que se desea implementar en otros países.

<sup>17</sup> BID, *op. cit.*, p. 21.

Parece conveniente concluir este trabajo con un par de citas del BID que avalan nuestra apreciación, una referida a quienes han pagado el ajuste y otra sobre los requisitos mismos del futuro capitalista de América Latina.

Dice el BID: "El proceso de ajuste ha ejercido un impacto desigual sobre los diversos sectores de la población castigando desproporcionadamente a los pobres, los jóvenes, los ancianos y las mujeres"<sup>18</sup>

Se podría y debería agregar a los niños como habitantes duramente castigados. Están todavía por hacerse sentir a mediano plazo los costos de la desnutrición y la falta de atención a la educación y la salud, así como los traumas hogareños de la crisis.

Prosigue el BID:

Sin embargo, resulta igualmente claro que ninguna estrategia de crecimiento sostenido será viable si la búsqueda de disciplina macroeconómica no se combina con la atención explícita del alivio de la pobreza frente a los problemas relacionados con el ajuste y la arraigada injusticia social. Ello resulta necesario no sólo para aliviar el costo social transitorio del ajuste, sino para sentar una base sólida para el crecimiento y la productividad a largo plazo, así como para continuar la adopción e institucionalización de procesos políticos participativos.<sup>19</sup>

Finalmente, y en la misma orientación, el BID sostiene la necesidad de una fuerza de trabajo sana, educada y capacitada, sin la cual no sería posible la adopción de nuevas tecnologías, la competitividad sería efímera y no habría las condiciones para mejorar la situación de vida de la población trabajadora.

El BID tiene razón, la miseria no es competitiva a mediano y largo plazo, pero las clases dominantes parecen estar manejando la alternativa de un gran apartheid social. En su nuevo

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>19</sup> *Loc. cit.*

mundo sólo se capacitaría, se educaría, se alimentaría y curaría a los necesarios para la reproducción del sistema y éstos pueden ser un segmento, sin duda minoritario, de la sociedad.

Cuadro 1  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
COMPORTAMIENTO DEL PIB TOTAL  
(Tasas de variación)

<i>País/Año</i>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Argentina	-1.1	-6.9	-5.8	2.6	2.4	-4.4	6.0	2.1	-2.8	-4.5	-2.0
Bolivia	0.6	0.9	-4.4	-4.5	-0.6	-1.0	-2.5	2.6	3.0	2.7	2.5
Brasil	7.9	-4.4	0.6	-3.4	5.1	8.4	7.5	3.7	0.0	3.6	-4.4
Colombia	4.1	2.3	1.0	1.9	3.8	3.8	6.9	5.6	3.7	3.4	3.5
Costa Rica	0.8	-2.4	-7.3	2.7	7.8	0.7	5.3	4.5	3.3	5.5	3.5
Chile	7.8	5.8	-12.6	-2.4	5.7	2.1	5.5	4.9	7.6	9.6	2.0
México	8.4	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7	1.3	3.0	2.5
Perú	3.8	4.3	0.3	-12.0	4.8	2.2	8.7	8.0	-8.0	-10.9	-5.0
Venezuela	-1.8	-1.0	-1.2	-5.5	-1.5	-0.1	6.9	5.1	6.1	-7.1	4.5
A. Latina	5.9	0.4	-1.3	-2.7	3.5	3.5	3.7	3.1	0.9	1.5	-0.5

FUENTE: CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1990* y *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1983 y 1990*.

Cuadro 2  
AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN INTERNA BRUTA  
(Tasas de variación)

<i>País/Año</i>	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	-23.3	-19.7	-10.7	-11.1	-20.0	16.6	17.1	-10.8	-29.7
Bolivia	15.4	-41.4	0.9	-10.8	33.0	-40.3	35.8	-23.7	-22.3
Brasil	-13.0	-8.6	-22.8	2.6	20.5	22.2	-1.1	-4.8	2.1
Colombia	13.2	5.8	-2.2	-5.6	-9.5	3.9	8.7	10.5	-10.5
Costa Rica	-37.7	-25.4	32.9	11.0	7.7	30.8	2.4	-8.4	11.5
Chile	21.8	-65.7	-17.4	73.7	-8.8	12.5	25.0	8.9	32.7
México	15.2	-24.5	-27.5	6.9	9.7	-22.9	3.7	14.3	3.1
Perú	20.0	-7.1	-38.5	-9.6	-10.6	33.9	24.0	-10.4	-23.3
Venezuela	0.0	12.3	-51.4	-40.4	4.0	4.6	13.9	13.5	-52.5
A. Latina	-2.8	-13.4	-24.4	3.7	6.4	7.3	4.9	0.6	-7.0

FUENTE: BID. *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1990.*

Cuadro 3  
 AMÉRICA LATINA: COMPORTAMIENTO DEL PIB,  
 PIB PER CÁPITA, INVERSIÓN INTERNA BRUTA Y  
 CONSUMO TOTAL  
 (Tasas de variación anual promedio)

	1961-1970				1971-1980				1981-1989			
	PIB	PIB per cápita	IIB	CT	PIB	PIB per cápita	IIB	CT	PIB	PIB per cápita	IIB	CT
Argentina	4.4	3.0	4.8	4.0	2.5	0.8	3.7	2.8	-1.9	-3.3	-11.5	-1.6
Bolivia	5.0	2.6	7.9	4.6	4.8	2.2	1.3	5.8	-0.8	-3.5	-3.0	-0.2
Brasil	5.4	2.5	9.4	4.2	8.7	6.2	9.5	8.2	2.1	-0.1	-1.3	2.2
Colombia	5.2	2.1	7.2	5.4	5.5	3.3	5.1	5.7	3.5	1.3	1.2	3.2
Costa Rica	6.0	2.5	7.9	5.6	5.4	2.5	9.3	4.3	2.2	-0.6	0.2	1.9
Chile	4.3	1.9	9.2	3.8	2.6	1.1	2.8	1.8	2.9	1.2	1.9	1.9
México	7.1	3.6	9.1	6.7	6.7	3.6	8.6	6.7	1.2	-1.1	-3.6	1.4
Perú	5.5	2.5	2.8	6.9	3.5	0.8	8.9	1.9	-0.6	-3.1	-5.0	0.0
Venezuela	6.3	2.7	7.2	4.8	4.3	0.8	4.6	10.5	0.1	-2.6	-7.0	-0.2
América Latina	5.4	2.6	7.4	4.9	5.9	3.3	7.3	6.0	1.1	-1.1	-3.2	1.1

FUENTE: BID, *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1990*.

Cuadro 4  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR  
HABITANTE  
(Precios constantes de 1980, 1970=100)

<i>País/Año</i>	1980	1982	1984	1987	1989	1990	1981-90 %
Argentina	109.5	93.2	95.2	94.7	85.6	82.9	-24.3
Brasil	180.8	166.3	161.3	182.8	181.7	170.7	-5.5
Colombia	134.6	133.2	137.3	149.1	153.7	156.3	16.2
Costa Rica	129.2	110.2	112.8	117.6	121.6	122.7	-5.0
Chile	109.1	97.6	97.3	104.9	119.6	119.7	9.2
México	140.4	144.5	136.8	128.3	128.2	128.6	-8.4
Perú	111.6	110.8	97.0	107.9	84.1	77.9	-30.2
Venezuela	71.9	66.3	58.4	60.4	58.3	59.4	-19.9
América Latina	133.9	126.7	122.0	126.6	124.5	121.3	-9.6

FUENTE: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1990 y Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1990.*

Cuadro 5  
AMÉRICA LATINA: DESEMPLEO URBANO  
(Tasas de variación)

<i>País/Año</i>	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 <sup>(a)</sup>
Argentina <sup>(a)</sup>	4.9	3.7	2.6	4.7	5.3	4.7	4.6	6.1	5.6	5.9	6.3	7.8	8.6
Bolivia <sup>(b)</sup>	-	-	7.1	5.9	8.2	8.5	6.9	5.8	7.0	7.2	6.7	7.0	7.0
Brasil <sup>(c)</sup>	6.5	-	6.2	7.9	6.7	6.7	7.1	5.3	3.6	3.7	3.8	3.3	4.3
Colombia <sup>(d)</sup>	10.6	11.0	9.7	8.3	9.1	11.7	13.4	14.0	13.8	11.7	11.5	9.6	10.2
Costa Rica <sup>(e)</sup>	3.5	-	6.0	9.1	9.9	8.5	6.6	6.7	6.7	5.9	5.5	3.8	5.4
Chile <sup>(f)</sup>	4.1	15.0	11.7	9.0	20.0	19.0	18.5	17.0	13.1	11.9	10.2	7.2	6.6
México <sup>(g)</sup>	7.0	7.2	4.5	4.2	4.2	6.6	5.7	4.4	4.3	3.9	3.5	2.9	2.8
Perú <sup>(h)</sup>	-	-	7.1	6.8	6.6	9.0	8.9	10.1	5.4	4.8	7.9	7.9	-
Venezuela <sup>(i)</sup>	7.8	8.3	6.6	6.8	7.8	11.2	14.3	14.3	12.1	9.9	7.9	9.7	10.6

(a) Cifras preliminares.

(b) Nacional.

(c) Áreas metropolitanas de: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife.

(d) Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali.

(e) Nacional urbano.

(f) Gran Santiago.

(g) Áreas metropolitanas: ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

(h) Lima metropolitana.

(i) Nacional urbano.

FUENTE: Misma del cuadro 4.

CUADRO 6  
AMÉRICA LATINA: INFLACIÓN  
(Tasas de variación anuales)

<i>País/Año</i>	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Argentina	169.8	139.7	87.6	131.2	208.7	433.7	688.0	385.4	81.9	174.8	387.7	4923.8	1832.5
Bolivia	13.5	45.5	23.9	25.2	296.5	328.5	2177.2	8170.5	66.0	10.7	21.5	16.6	17.8
Brasil	38.1	76.0	95.3	91.2	97.9	179.2	203.2	228.0	58.4	365.9	993.3	1764.9	2359.9
Colombia	17.8	29.8	26.5	27.5	24.1	16.5	18.3	22.3	21.0	24.0	28.2	26.1	31.0
Costa Rica	8.1	13.2	17.8	65.1	81.7	10.7	17.3	11.1	15.4	16.4	25.3	10.0	22.4
Chile	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7	23.6	23.0	26.4	17.4	21.5	12.7	21.4	29.4
México	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7	30.2
Perú	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3	62.9	114.5	1722.6	2776.6	8291.5
Venezuela	7.1	20.5	19.6	11.0	7.3	7.0	18.3	5.7	12.3	40.3	35.5	81.0	32.2
América Latina	39.0	54.1	56.1	57.6	84.8	131.1	185.2	274.1	64.5	198.5	778.8	1161.0	1491.5

FUENTE: CEPAL, *Balance preliminar de la Economía Latinoamericana*, 1986 y 1990.

Cuadro 7  
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS  
 REMUNERACIONES MEDIAS REALES  
 (Índices promedio anuales, 1980=100)

<i>País/Año</i>	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 <sup>(a)</sup>
Argentina <sup>(b)</sup>	89.4	80.1	101.5	129.5	107.2	108.1	99.6	95.7	81.5	68.3
Brasil										
Rio de Janeiro <sup>(c)</sup>	108.5	121.6	112.7	105.1	112.7	121.8	102.4	107.1	107.2	85.5
São Paulo <sup>(d)</sup>	104.7	107.2	94.0	96.7	120.4	150.7	143.2	152.1	163.9	139.6
Colombia <sup>(e)</sup>	101.3	104.7	110.1	118.1	114.6	120.1	119.2	117.7	119.1	120.1
Costa Rica <sup>(f)</sup>	88.3	70.8	78.5	84.7	92.2	97.8	89.2	85.2	85.7	
Chile <sup>(g)</sup>	108.9	108.6	97.1	97.2	93.5	95.1	94.7	101.0	102.9	104.7
México <sup>(h)</sup>	103.5	102.2	80.7	75.4	76.6	72.3	72.8	72.1	75.8	
Perú <sup>(i)</sup>	101.8	110.2	93.4	87.2	77.6	97.5	101.3	76.1	41.6	43.9

(a) Cifras preliminares.

(b) Salarios totales medios en la industria manufacturera. Promedio de doce meses. 1990: promedio enero-mayo.

(c) Salarios medios en la industria de base, deflactados por el IPC de Rio de Janeiro. Promedio de doce meses. 1990: promedio enero-julio.

(d) Salarios en la industria manufacturera en el estado de São Paulo, deflactados por el índice de costo de vida de la misma ciudad. Promedio de doce meses. 1990: promedio enero-septiembre.

(e) Salarios obreros en la industria manufacturera. 1990: promedio enero-abril.

(f) Remuneraciones medias declaradas de los adscritos al Seguro Social.

(g) Remuneraciones medias de los asalariados no agrícolas. Promedio de doce meses. 1989: promedio enero-octubre.

(h) Salarios medios en la industria manufacturera. Promedio de doce meses. 1990: promedio enero-septiembre.

(i) Salarios obreros del sector privado en Lima metropolitana. 1990: promedio febrero, abril y junio.

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 8  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL  
SALARIO MÍNIMO REAL URBANO  
(Índices promedio anuales, 1980=100)

<i>País/Año</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990<sup>(a)</sup></i>
Argentina <sup>(b)</sup>	97.8	97.8	136.9	167.7	117.1	111.1	122.3	95.6	69.9	-
Brasil <sup>(c)</sup>	106.0	106.8	95.9	87.4	88.9	89.0	72.6	68.7	72.1	54.1
Colombia <sup>(d)</sup>	98.9	103.6	107.9	113.5	109.2	114.2	113.0	109.9	110.7	114.4
Costa Rica <sup>(e)</sup>	90.4	85.9	99.3	104.4	112.2	118.7	117.9	114.6	119.4	-
Chile <sup>(f)</sup>	115.7	117.2	94.2	80.7	76.4	73.6	69.1	73.9	79.8	86.9
México <sup>(g)</sup>	101.9	92.7	76.6	72.3	71.1	64.9	61.7	55.2	50.8	44.3
Per <sup>(h)</sup>	85.0	79.6	80.6	62.3	54.4	56.4	59.7	52.0	25.1	24.1
Venezuela <sup>(i)</sup>	86.2	78.5	73.9	66.5	96.8	90.4	108.7	89.5	77.8	58.5

(a) Cifras preliminares.

(b) Salario mínimo nacional; 1990: no relevante.

(c) Salario mínimo para la ciudad de Rio de Janeiro, deflactado por el IPC correspondiente. 1990: promedio enero-octubre.

(d) Salario mínimo para los sectores urbanos altos. 1990: promedio enero-junio.

(e) Salario mínimo nacional.

(f) Ingreso mínimo; 1990 promedio enero-octubre.

(g) Salario mínimo en la ciudad de México, deflactado por el IPC correspondiente; 1990: promedio enero-julio.

(h) Salario mínimo en Lima metropolitana para actividades no agropecuarias; 1990: promedio enero-octubre.

(i) Salario mínimo nacional para actividades no agropecuarias; 1990: promedio enero-agosto.

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 9  
AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO  
(Costo de factores)

<i>País/Año</i>	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	38.0	40.6	45.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia	38.4	41.6	36.8	37.7	37.6	35.6	34.5	-	45.4	35.6	26.9	-	-	-
Brasil	-	-	40.5	40.7	36.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Colombia	36.7	39.2	42.2	41.0	46.2	46.7	47.2	47.9	47.9	45.3	43.0	43.0	42.6	-
Costa Rica	51.4	52.0	52.7	52.4	56.1	49.3	44.2	50.9	53.1	53.9	52.9	54.6	54.5	55.3
Chile	44.6	43.0	47.7	45.3	43.3	46.6	49.1	-	-	37.9	-	-	-	-
México	32.5	33.8	37.5	40.4	39.0	40.5	38.6	32.1	31.2	32.3	30.9	29.4	28.5	-
Perú	-	-	39.0	39.4	32.8	34.1	35.2	-	32.7	30.5	33.2	35.3	29.6	25.5
Venezuela	48.5	45.0	42.7	40.3	42.7	43.3	44.5	45.8	36.5	37.6	39.1	37.3	37.9	34.6

FUENTE: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1983 y 1990.

Cuadro 10  
 AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO EN SALUD<sup>(a)</sup>  
 (Porcentaje del PIB a precios corrientes)

<i>País/Año</i>	1970	1975	1980	1982	1983	1985	1987	1988
Argentina	0.3	0.4	0.5	0.3	0.3	0.5	0.6	-
Bolivia	0.9	0.9	1.7	0.4	-	0.4	-	-
Brasil	1.3	2.2	1.3	1.7	1.5	-	-	-
Colombia	-	4.2	4.8	4.4	-	4.5	3.6	3.5
Costa Rica	0.4	1.0	1.6	1.1	0.7	0.5	-	-
Chile	1.7	2.4	2.1	3.6	1.9	2.7	-	-
México	-	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Perú	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9	1.0
Venezuela	1.7	1.6	1.3	1.7	-	1.8	2.0	-

FUENTE: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1986 y 1990.

Cuadro 11  
 AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN<sup>(a)</sup>  
 (Porcentaje del PIB a precios corrientes)

<i>País/Año</i>	1970	1975	1980	1982	1983	1985	1986	1987	1988
Argentina	1.0	1.8	1.9	1.4	1.7	1.6	1.5	1.7	-
Bolivia	3.1	2.7	3.8	2.8	-	2.4	-	-	-
Brasil	1.2	1.2	0.7	1.0	0.8	1.2	1.6	-	-
Colombia	-	2.0	2.3	2.7	-	-	-	-	-
Costa Rica	3.4	5.5	6.2	4.3	4.6	4.1	4.3	-	-
Chile	3.9	4.1	4.1	3.8	4.2	3.3	3.7	-	-
México	-	2.7	3.1	3.4	2.9	2.6	2.6	2.0	2.0
Perú	3.2	3.5	2.5	2.6	-	3.0	2.9	2.7	2.7
Venezuela	3.5	4.1	4.1	4.6	5.1	4.7	4.3	-	-

(a) Se refiere a gasto del gobierno central consolidado.

FUENTE: Misma del cuadro 10

Cuadro 12  
 AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN  
 ECONÓMICAMENTE ACTIVA CUBIERTA POR LA SEGURIDAD SOCIAL  
 (Alrededor de 1980)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Asegurados sobre población total (%)</i>	<i>Asegurados sobre PEA (%)</i>
Argentina	1980	78.9	69.1
Bolivia	1980	25.4	18.1
Brasil	1980	96.3	95.6
Colombia	1979	11.6	22.4
Costa Rica(a)	1980	76.0	68.3
Chile	1980	67.2	61.7
México	1980	53.4	42.0
Perú	1980	17.4	37.5
Venezuela	1980	45.2	49.8
América Latina		61.4	61.3

(a) Excluye a diversos grupos de asegurados.

FUENTE: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1990*.

Cuadro 13  
 AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL CONSUMO PRIVADO POR HABITANTE  
 (Tasas de variación)

<i>País/Año</i>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	60-70	70-80	80-85
Argentina	2.4	-6.6	-10.4	1.6	6.0	-11.7	11.5	1.6	-9.7	-6.7	3.2	1.4	-5.4
Bolivia	-6.3	0.4	-8.2	-5.8	-1.7	-5.9	5.2	-0.9	2.9	-3.0	2.4	-4.5	-4.7
Brasil	2.3	-5.4	1.2	-6.0	-0.1	4.3	8.3	-0.1	-3.8	2.9	3.3	6.1	-2.1
Colombia	2.9	1.2	-0.5	1.2	-2.7	5.0	2.1	-1.8	2.8	2.1	2.2	3.0	0.8
Costa Rica	-5.3	-9.9	-13.9	0.8	5.5	-1.5	-0.8	8.1	0.2	2.1	2.5	1.8	-6.0
Chile	5.9	8.4	-14.9	-4.8	0.6	-3.9	2.4	2.7	8.8	9.3	1.4	0.4	-4.1
México	4.3	4.4	-2.1	-9.8	-0.2	3.4	-5.2	-5.1	0.9	4.7	2.9	2.7	-1.4
Perú	-0.4	5.2	-5.7	0.9	-0.8	-1.6	16.0	7.2	-9.3	-16.9	3.6	-0.7	-1.0
Venezuela	4.4	-0.8	3.0	-8.5	-9.9	0.0	-4.3	5.5	5.4	-16.5	1.4	5.0	-3.8
América Latina	2.7	-1.9	-3.3	-5.3	0.2	0.8	3.3	-0.7	-2.0	0.5	2.7	3.5	-2.5

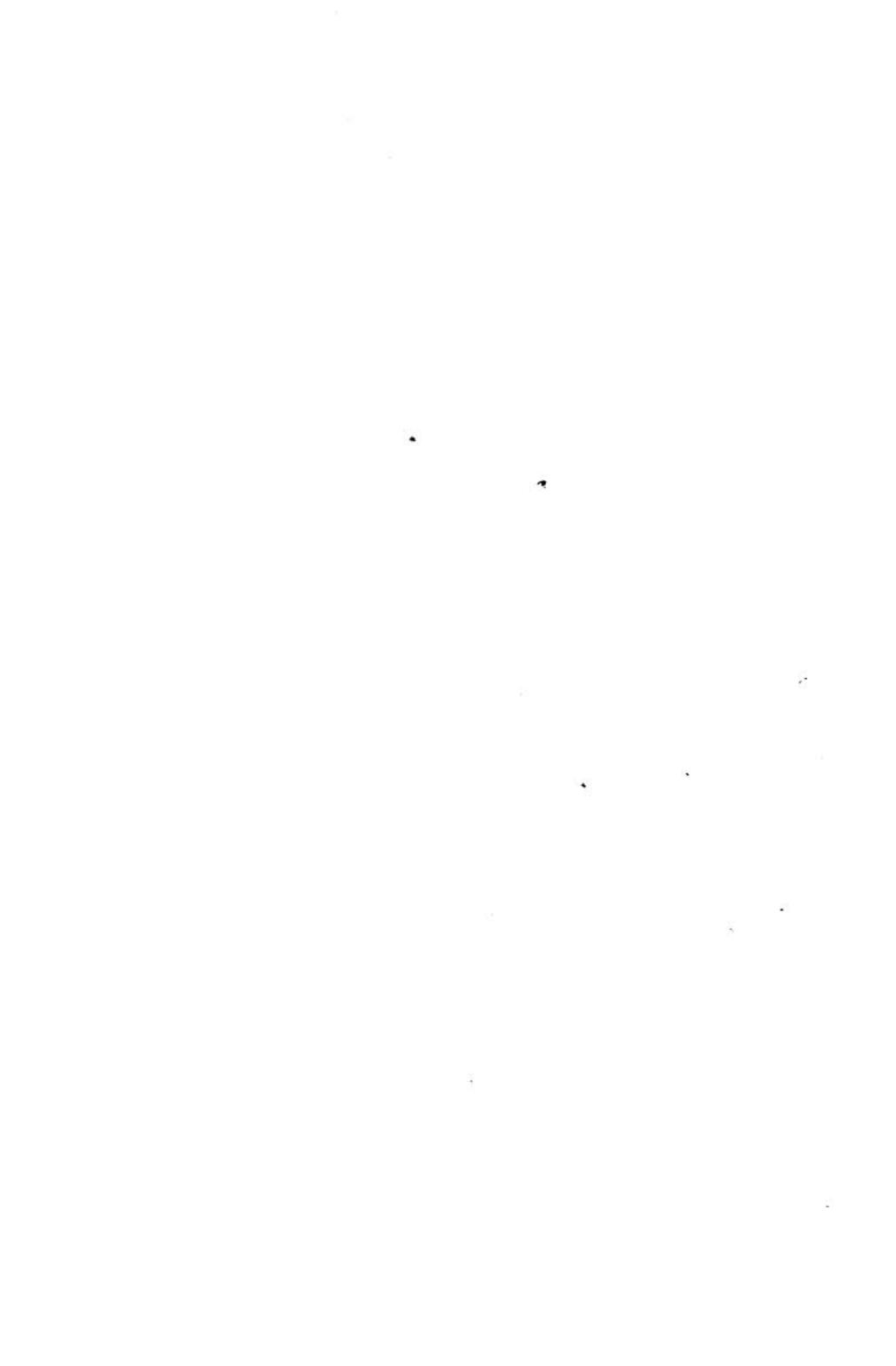
FUENTE: CEPAL, *Ibid.*, 1983 y 1990.

Cuadro 14  
MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN PAÍSES DE AMÉRICA  
LATINA ALREDEDOR DE 1970, 1980 Y 1986  
(Porcentajes)

País	Área urbana			Área rural			Total país		
	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986
Argentina									
Pobreza	5	7	12	19	16	17	8	9	13
Indigencia	1	2	3	1	4	6	1	2	4
Brasil									
Pobreza	35	30	34	73	62	60	49	39	40
Indigencia	15	10	13	42	35	34	25	17	18
Colombia									
Pobreza	38	36	36	54	45	42	45	39	38
Indigencia	14	13	15	23	22	22	18	16	17
Costa Rica									
Pobreza	15	16	21	30	28	28	24	22	25
Indigencia	5	5	6	7	8	10	6	6	8
México									
Pobreza	20	a	23	49	a	43	34	32	30
Indigencia	6	a	6	18	a	19	12	10	10
Perú									
Pobreza	28	35	45	68	65	64	50	46	52
Indigencia	8	12	16	39	37	39	25	21	25
Uruguay									
Pobreza	10	9	14	-	21	24	-	11	15
Indigencia	4	2	3	-	7	8	-	3	3
Venezuela									
Pobreza	20	18	25	36	35	34	25	22	27
Indigencia	6	5	8	19	15	14	10	7	9
América Latina									
Pobreza	26	25	30	62	54	53	40	35	37
Indigencia	10	9	11	34	28	30	19	15	17

(a) Sólo se dispuso de antecedentes a nivel nacional.

FUENTE: CEPAL: División de Estadística y Proyecciones. Las cifras para 1970 corresponden a las estimaciones publicadas en "Dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, núm. 27, Santiago de Chile, 1979.



APERTURA COMERCIAL Y TRANSFORMACIÓN  
PRODUCTIVA  
(MÉXICO, BRASIL Y CHILE)

**Berenice P. Ramírez López\***

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El desarrollo del comercio internacional y la producción de mercancías constituyen una dinámica particular que permite visualizar al sistema capitalista en su conjunto. Son dos ámbitos cuyo ciclo económico se corresponde y generalmente ante toda crisis de producción le continúa una readecuación en el mercado mundial. La economía de mercado ha destacado que el intercambio internacional permite hacer más eficaz la utilización de los recursos, diferenciados por la dotación disímil de factores y por la existencia de la división internacional del trabajo, y a estos principios se han sumado los planteamientos de la economía liberal y neoliberal que han hegemonizado el comportamiento del mercado mundial, al menos durante los últimos cincuenta años.

Durante los años ochenta hemos sido testigos de cambios sustanciales en el comportamiento del mercado internacional. Ya desde los años setenta el comercio había presentado crecimientos en sus volúmenes más altos que la producción mundial de mercancías, pero entre 1980 y 1982, tanto el comercio

\* Investigadora del IIEc. UNAM.

como la producción cayeron al -3% y -2% respectivamente. Sin embargo, desde 1983 nuevamente la dinámica de crecimiento del comercio mundial, expresada en el comportamiento de sus tasas de crecimiento anuales ha sido de mayor monto que el de la producción de mercancías. De 1983 a 1989 los intercambios medidos en términos de volúmen aumentaron a un ritmo superior al del 50% de la producción y en valor en 75%. Es por ello por lo que las exportaciones crecieron a una tasa media anual del 6% , mientras que la producción mundial crecía al 4 por ciento.<sup>1</sup>

Cuadro 1  
VOLUMEN DEL CRECIMIENTO Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE  
MERCANCÍAS  
(Porcentaje de variación media anual)

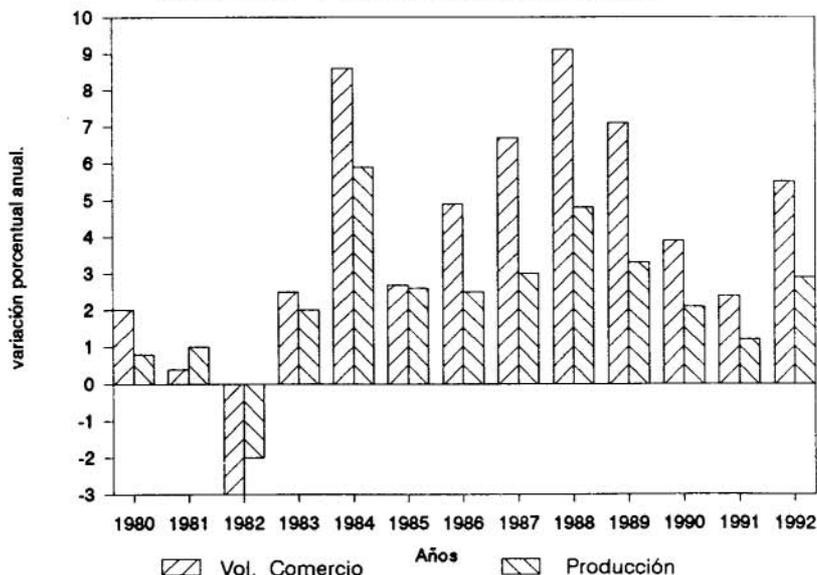
	1970-1979	1979-1989	1983-1990
Comercio	5.5	3.7	6.0
Producción	4.0	2.2	4.0

FUENTE: GATT. *El Comercio Internacional 1989-1990*, Ginebra, 1990.

El comercio mundial, desarrollado a partir de relaciones comerciales de carácter bilateral y multilateral, ha ido adquiriendo rasgos cada vez más definidos de intercambios regionales. La integración y regionalización comercial entre países vecinos son de los hechos económicos que distinguieron el final de los años ochenta. De tal forma que fueron los países asiáticos de reciente industrialización ( Hong Kong, Corea, Malasia, Singapur, Taiwan y Tailandia) junto con Japón, la región de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y los países europeos que conforman la Comunidad Económica Europea, en ese orden de crecimiento, los que determinaron el fuerte dinamismo comercial de los años ochenta.

<sup>1</sup> GATT, *El Comercio Internacional. 1989-1990*. Vol.1, Ginebra, 1990.

Gráfica 1  
COMERCIO Y PRODUCCIÓN MUNDIAL



FUENTE: Elaborada con datos del *World Economic Outlook*. OECD, varios años.

En contraposición al dinamismo comercial de estas regiones, otras, entre ellas América Latina, han ido quedando en una posición proporcional de cada vez mayor debilidad, vulnerabilidad y marginalidad en el concierto del intercambio internacional.

Los países asiáticos, principalmente "los Tigres" y Japón, participaron en 1980 con el 16% de las exportaciones mundiales y con el 23.5% para 1989. América del Norte, en los mismos años, con el 14% y el 15.5% respectivamente. Europa Occidental con el 40 y el 44%. En posición contraria y también para los mismos años, América Latina bajó su participación del 6 al 4%. Otras regiones que han visto decaído su comercio son África, Europa Oriental, la URSS, y el Medio Oriente.

Los resultados del comportamiento del mercado mundial

muestran una reorganización y reconcentración del mismo, principalmente entre los países identificados como los del "Norte", en bloques regionales que compiten entre sí con mayor determinación por imponer y disfrutar de un nivel de crecimiento del mercado adecuado, que garantice un crecimiento económico estable en donde habrá regiones o países que si no se incorporan a este proceso que significa a su vez apertura de sus mercados no podrán aspirar a conformar la dinámica del mercado mundial, aunque por supuesto hay y habrá países que a pesar de abrir su economía no contarán con ventajas de ninguna índole que les permita acceder a ese beneficio.

Frente a esta descripción del fenómeno cabe hacerse dos preguntas:

a) ¿Por qué ha cobrado tanta importancia el comercio internacional en nuestros días y por qué en un periodo de crecimiento lento de los países más industrializados se considera al intercambio internacional como la posibilidad de revitalizar a la producción misma?

b) ¿Por qué a pesar del estancamiento económico, de la marginación y vulnerabilidad de América Latina esta región trata de insertarse en la actual configuración del mercado mundial de forma importante y primordial?

Un primer acercamiento de interpretación a los fenómenos que estamos describiendo tiene que ver con el comportamiento de la producción mundial. La creación de excedente económico atraviesa por situaciones de dificultad que anuncian, por las tendencias descritas y a pesar del desarrollo tecnológico y los cambios sufridos en la planta productiva, periodos de crecimiento lento y de ciclos económicos cada vez de menor duración.<sup>2</sup> En estas circunstancias, las orientaciones de política económica que han ganado más adeptos son aquellas que se inclinan por restablecer el equilibrio económico a partir de la libre ac-

<sup>2</sup> Elaine Levine y José Rangel "Estados Unidos y los grandes países industrializados. Recesión y perspectivas de recuperación en 1991", en *Seminario de Economía Mexicana 1991*, México, IIEC-UNAM, 1992, pp. 7-24 .

tuación de las fuerzas del mercado. La distribución del excedente se transforma en uno de los elementos que podría dinamizar la producción misma a partir de expectativas de rentabilidad que alienten a la inversión. Y a pesar de que el proteccionismo sigue determinando la actuación de diversos países en el mercado internacional, la liberalización se impone como el elemento dinamizador del intercambio.

El papel que desempeñó el GATT desde su creación, tratando de revitalizar el comercio internacional a partir de conciliar el bilateralismo con el multilateralismo mediante la liberalización comercial, introduce desde la Ronda de Uruguay (1982-1986) nuevos elementos que están en la discusión de las negociaciones mundiales. Ya no solamente fija mecanismos para llevar a cabo la reducción arancelaria y por lo tanto la regulación del comercio internacional, sino que también introduce campos que antes no se contemplaban, como la agricultura, los servicios y la propiedad intelectual.

De tal forma que la apertura del mercado en diversos países, la adscripción de algunos otros al GATT, como por ejemplo la incorporación más o menos reciente de México, Colombia y Hong Kong entre otros, junto al mantenimiento de acciones proteccionistas y la configuración del mercado a partir del intercambio entre bloques regionales determinan el ámbito y los alcances de funcionalidad que hoy presenta este organismo internacional.

Sin embargo, creemos que pretender dinamizar al comercio exterior a través de la competencia de precios y por lo tanto a partir de la especialización productiva parece no ser el único camino a seguir por las diversas economías que comercian. Las tendencias que muestran el tipo de productos que se están intercambiando, en las que el 57% del total son manufacturas,<sup>3</sup> permiten prever la acentuación del fenómeno que se ha vivido desde la segunda posguerra, es decir el incremento del comercio intraindustrial como efecto de la relocalización geográfica de diversos procesos productivos.

<sup>3</sup> GATT, *op. cit.*

De esta forma, el futuro de América Latina parece estar definiéndose por el mantenimiento de la tradicional especialización productiva en bienes primarios, aunque ahora a éstos se les denomine exportaciones no tradicionales,<sup>4</sup> junto a la exportación de manufacturas, vía el desarrollo del comercio intraindustrial que podría llevar a la producción para exportación a concentrarse en pocos productos manufacturados y es de preverse que las promotoras sean principalmente empresas transnacionales. Los requerimientos de inversión y renovación tecnológica necesarios para competir en el mercado internacional aleja y hace difícil a los empresarios latinoamericanos su participación exclusiva en reformas de tal envergadura, básicamente por las limitaciones financieras prevalecientes y por los efectos del estancamiento económico de los años ochenta.

Como se sabe, a partir de 1982 la región latinoamericana adolece de recursos suficientes para impulsar su crecimiento económico. Al cerrarse la posibilidad del endeudamiento externo y al convertirse éste por el pago del servicio de la deuda en una transferencia de capitales de la región para el resto del mundo, las alternativas para equilibrar las economías e inducir el crecimiento se concentran en la necesidad de revitalizar al sector externo fundamentalmente por la vía del comercio exterior y la inversión extranjera.

Por tal motivo, los procesos de ajuste y de estabilización que se han generalizado para el conjunto de los países de América Latina han priorizado la desregulación de las economías a partir de la privatización y apertura del mercado. Estos cambios han sido *radicales* para el comportamiento económico de la región si consideramos el hecho de que estas economías crecieron con una fuerte dosis de proteccionismo y a partir de un sector estatal activo e interventor que no sólo orientó la conducción económica sino que participó de manera decisiva, tanto por su monto en la inversión pública como por los ins-

<sup>4</sup> Me refiero a las recientes exportaciones de hortalizas, frutas, flores y mariscos que diversos países latinoamericanos están efectuando.

trumentos de política fiscal e industrial que impulsó.

Frente a las alternativas que hoy se le presentan a América Latina y que parecen reducirse a su incorporación competitiva en el mercado mundial, muchos de los antecedentes que no le han permitido trascender hacia economías más integradas siguen estando presentes. Por ejemplo, la importancia del sector exportador en la producción nacional es disímil, concentrado en pocos productos y con una fuerte participación de bienes primarios; el mercado interno sigue presentando poco dinamismo profundizado por el efecto de la crisis, necesitando por lo tanto de una propuesta de política industrial orientada al mercado interno.

Por lo tanto el nuevo modelo parece que se asemeja más o nuevamente a una etapa de orientación externa y aunque no son válidas las comparaciones por los distintos tiempos históricos en que éstas se producen, es importante recordar las limitantes estructurales que tanto el llamado desarrollo hacia afuera de fines del siglo XIX como el desarrollo hacia adentro o sustitución de importaciones de los años treinta trajo consigo, como lo es la inequidad en la distribución del ingreso y el atraso social que hoy todavía caracteriza a nuestras sociedades.

Es decir, ni la orientación exclusivamente hacia el mercado mundial ni la conformación de una economía cerrada, han permitido soslayar los atrasos y desequilibrios existentes en la estructura productiva de América Latina. Posiblemente, la adecuada combinación de desarrollo interno y apertura externa pueda conducir hacia su superación.

El futuro de la apertura comercial está delimitándose y para acercarnos más a los efectos estructurales que ésta trae consigo hemos escogido la revisión de tres casos que han avanzado con mayor determinación hacia esta propuesta o al menos tienen estructuras productivas que les permiten insertarse en la configuración del nuevo mercado mundial. Nos referimos a los casos de México, Brasil y Chile, países en los que los cambios que se han efectuado en la política económica, principalmente en la política comercial, están afectando el com-

portamiento de la economía en su conjunto así como configurando sociedades que se diferencian sustancialmente de las existentes al menos una década atrás.

La política económica se ha transformando con la privatización y desregulación de la economía. Frente a este proceso nos interesa conocer las modificaciones, si es que las ha habido, de la estructura productiva como efecto de la apertura comercial. Considerando los retrocesos sufridos con el estancamiento económico que estos países enfrentaron durante los años ochenta, pretendemos determinar si se han llevado a cabo realmente transformaciones productivas o simplemente se ha readequado la producción para beneficiar al comercio externo y por lo tanto cuáles son los retos y los límites que estos países están enfrentando.

## II. IMPORTANCIA DEL SECTOR EXTERNO EN ESTAS ECONOMÍAS

Podemos decir sin temor a exagerar que la apertura comercial que se está llevando a cabo en las economías latinoamericanas significa una modificación radical en las relaciones económicas externas de estos países y por lo mismo la forma que ésta adopta configura nuevos patrones de producción y de intercambio. Esta apreciación se basa en la consideración de dos elementos que al menos para los tres países que estamos tratando son característicos de su estructura productiva: por un lado, la poca incidencia de las exportaciones en el conjunto de la dinámica del crecimiento del producto nacional, es decir sus coeficientes de exportación y, por el otro, la extrema dependencia de la exportación de bienes primarios.

La herencia del periodo de sustitución de importaciones, concentrado en estructurar la producción industrial interna a partir de una política proteccionista extrema, configuró países con economías cerradas. Sin embargo continuó la extrema dependencia de la exportación de bienes primarios como fuente de divisas para impulsar dicho proceso de industrialización.

Cuadro 2  
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS  
(Coeficientes)

	<i>Brasil</i>		<i>Chile</i>		<i>México</i>	
	<i>Exp.</i>	<i>Imp.</i>	<i>Exp.</i>	<i>Imp.</i>	<i>Exp.</i>	<i>Imp.</i>
1970	9.2	12.3	12.6	19.7	10.0	10.2
1980	9.0	11.4	23.2	27.3	11.8	14.3
1981	11.5	10.6	19.8	29.9	12.5	15.8
1982	10.5	9.5	25.4	21.1	15.5	10.0
1985	13.6	6.6	28.9	17.3	17.6	9.7
1986	10.9	7.4	30.4	18.8	19.4	9.1
1987	12.4	6.9	30.9	20.2	22.2	9.0
1988	14.4	6.7	30.4	21.7	22.8	12.3
1989	13.7	7.6	30.3	24.6	22.7	14.3
1990	13.6	8.7	33.0	23.5	22.0	17.5
1991	13.2	9.1	34.0	23.5	22.4	19.3

FUENTE: CEPAL *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1990 y 1992*. Coeficientes porcentuales respecto al PIB, a dólares constantes de 1975.

Para los años setenta, en los tres países que estamos abordando, alrededor del 10% del producto nacional bruto se exportaba. De acuerdo con el modelo imperante, las importaciones respondían a la necesidad de estructurar la planta productiva interna, por lo que el alto porcentaje de éstas arrojó déficit en la balanza comercial de México y Brasil desde los años cincuenta y en Chile desde los sesenta.

Esta situación, vinculada al impacto de la crisis de la economía internacional y el agotamiento de la sustitución de importaciones llevó a la implantación desde los años setenta —como lo veremos más adelante para los casos de Brasil y México— de una política de exportación de bienes no tradicionales y por lo tanto de diversificación exportadora. Esta orientación, adoptada por algunos otros países latinoamericanos, tuvo éxito relativo en el caso de Brasil, limitado en el caso de México, y en Chile se acentuó la especialización productiva más que la diversificación exportadora.

Entre algunas de las razones que podemos anotar como causa que limitó la estructuración de la diversificación exportadora o exportación de manufacturas de los años setenta se encuentra el comportamiento de la balanza de pagos. El crecimiento de la década de los setenta hasta 1981 fue gracias a empréstitos del exterior y por lo tanto no había presión por la obtención de divisas. Además, el financiamiento obtenido se ocupó para crecer sobre las mismas bases, sin que hubiera orientaciones definidas para hacer cambios estructurales. La transferencia neta de recursos que incluye créditos, inversión extranjera y transferencias unilaterales oficiales representaron para México el 1.5%, para Brasil el 2.5% y para Chile el 4.8% del PIB durante el periodo 1974-1981. En relación con las exportaciones, la transferencia positiva de recursos representó durante el mismo periodo el 16.8% para México, el 33.3% para Brasil y el 24.2% para Chile.<sup>5</sup>

Contrariamente a esta situación de relativa holgura en el ahorro externo y en donde las posibilidades de transformación productiva eran más idóneas, la presión que ha ejercido la transferencia externa de capital ha obligado en primera instancia a la apertura y liberalización del mercado latinoamericano.

De 1982 a 1988 México transfirió al exterior el 6.2% del PIB, lo que significó el 36.4% de sus exportaciones, Brasil transfirió el 2.8% de su PIB, 26.7% de las exportaciones y Chile el 3.6% del PIB, 13.5% de las exportaciones.<sup>6</sup> Si a esto le sumamos el efecto negativo de los términos de intercambio, el estancamiento económico principalmente de las ramas manufactureras más el atraso de la producción en el campo, este proceso de cambio y nueva orientación económica cuenta con límites estructurales que auguran pocos beneficios, y si los hay serán muy dísimiles considerando a la estructura productiva en su conjunto.

<sup>5</sup> CEPAL, "Financiamiento y transferencia de recursos", en *Estudio Económico de América Latina 1990*, cuadro 3.

<sup>6</sup> *Ibid.*

La apertura externa de las economías se está considerando como la posibilidad de incrementar la competitividad de nuestros países a nivel internacional, así como la oportunidad de redefinir la estructura productiva a partir del predominio del sector privado.

En el corto plazo la competitividad ha asumido el significado de confrontación de precios, por la vía de fijación de paridades cambiarias y caída del salario real. Sin embargo, la estructura de las exportaciones y la estructura productiva se readecuan más lentamente. Y esto ocurre por las características de la estructura de exportación de bienes.

En líneas más arriba señalamos el poco peso que las exportaciones expresaron desde los años sesenta hasta los ochenta en relación con el PIB. Durante este periodo la demanda interna dinamizó a la estructura productiva y el cambio que actualmente se busca es que frente a la contracción de la demanda interna resultado del proceso de estancamiento económico sufrido así como de la administración de la crisis la producción se revitalice mediante el incremento de la demanda externa. Sin embargo, los productos que estos países pueden ofrecer son limitados, por sus características de producción.

Llama la atención que un porcentaje considerable de las exportaciones de estos países radiquen su importancia y monto en las ventas de bienes primarios. Durante el periodo de sustitución de importaciones, la estructura de exportaciones que prevaleció en el periodo denominado de desarrollo hacia afuera tendió a modificarse incorporando manufacturas. Sin embargo, países petroleros, como México, que habían logrado incrementar sus exportaciones manufactureras hasta la primera mitad de los años setenta, revirtieron esta tendencia durante los años ochenta. Las condiciones del mercado internacional influyeron decisivamente en su reversión y condición de monoexportadores de un bien primario.

Por lo tanto, hasta antes de la crisis de 1982 la obtención de divisas siguió dependiendo de la demanda externa de estos productos y hasta la fecha siguen teniendo una participación sustancial en la estructura de las exportaciones (véanse cuadros anexos).

Al observar la estructura de exportaciones de los países que estamos abordando, destacan en un primer y rápido acercamiento los siguientes elementos:

a) Brasil es el país que ha mantenido desde los años setenta una tendencia de crecimiento consistente en sus exportaciones manufactureras que, junto a las denominadas semimanufacturas, alcanzan ya cerca del 70% de las exportaciones totales, sin embargo las exportaciones de café, soya y mineral de hierro atraen un monto muy significativo de divisas, el 17% de las ventas externas aun en 1991.

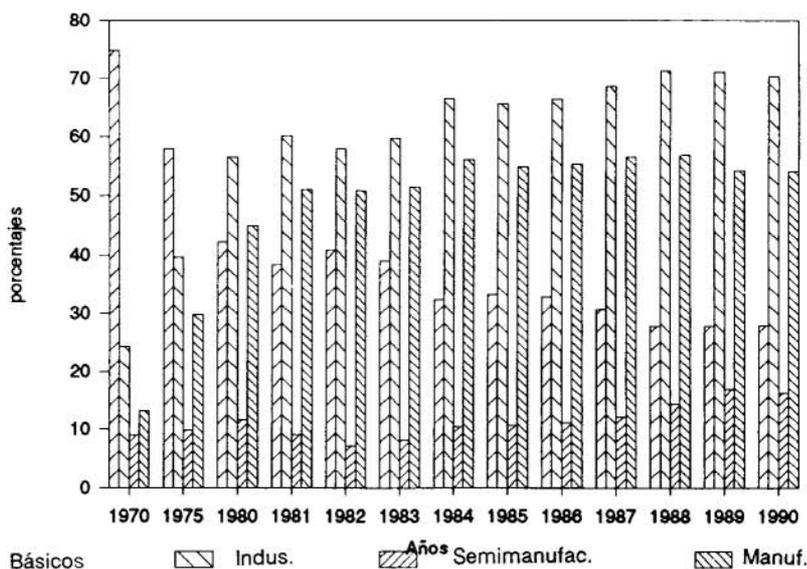
Llama la atención que el café industrializado y el jugo de naranja se coloquen junto al calzado, el material de transporte, los productos siderúrgicos, la maquinaria y los aparatos eléctricos como los productos manufactureros que dinamizan al sector exportador. Obviamente el valor agregado de los dos primeros productos demuestran el peso que siguen teniendo en la producción primaria en Brasil (véanse cuadros anexos 1 y 2).

Por otra parte, y a pesar del dinamismo de las exportaciones brasileñas cuyas tasas de crecimiento del volumen exportado ha llegado al 20% anual, las ventas externas sólo significan el 13% del PIB (véase cuadro 1).

b) Respecto a México, advertimos que tuvo un comportamiento cíclico en la expansión de sus exportaciones manufactureras: uno de tendencia creciente hasta 1973 y otro de la misma tendencia desde 1982, separados por un periodo de fuerte predominio —cerca del 90% del total de las exportaciones— de exportaciones primarias en consideración a la importancia que adquirió el petróleo. Sin embargo, desde 1983 y con mayor definición desde 1986, las manufacturas van adquiriendo más participación hasta superar, en 1988, la proporción de ventas manufactureras con relación a ventas de bienes primarios, modificándose con ello la estructura de exportaciones.

En los últimos tres años más del 60% de las exportaciones son productos no petroleros y 50% son manufacturas. Frente a estos resultados, México es el país en el que más se advierten los efectos de la apertura comercial, y el dinamismo de las

Gráfica 2  
BRASIL: ESTRUCTURA DE SUS EXPORTACIONES

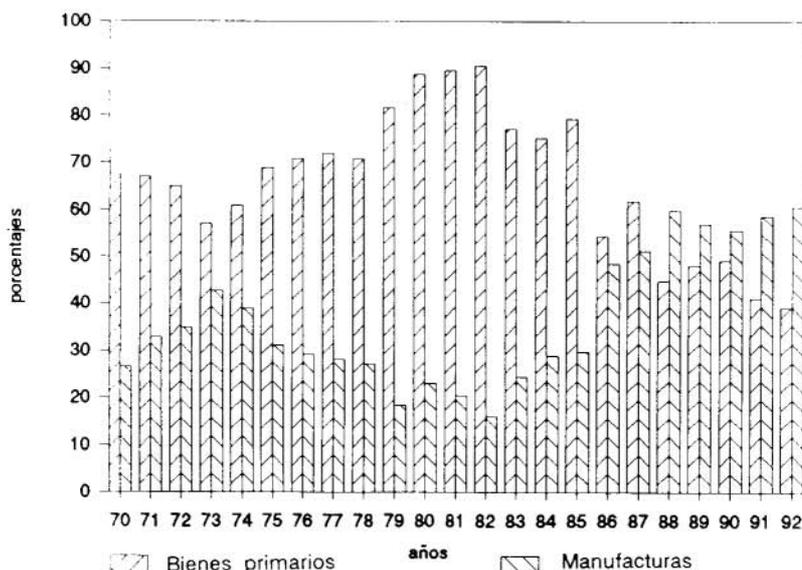


FUENTE: Elaborada con datos del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, varios años.

exportaciones ha llevado a incrementar su proporción en el PIB, ya que de representar el 19% en 1970 ahora representan el 22 por ciento.

Pareciera ser, sin embargo, que el rápido aumento de las exportaciones en los últimos años es una respuesta a la utilización de la capacidad ociosa generada y profundizada por el proceso de estancamiento económico y la contracción del mercado interno. Más adelante nos aproximaremos a esta consideración tomando en cuenta el comportamiento de la inversión para precisar de alguna forma el horizonte que se les presenta a las ventas externas de manufacturas (véanse cuadros anexos 10 y 11).

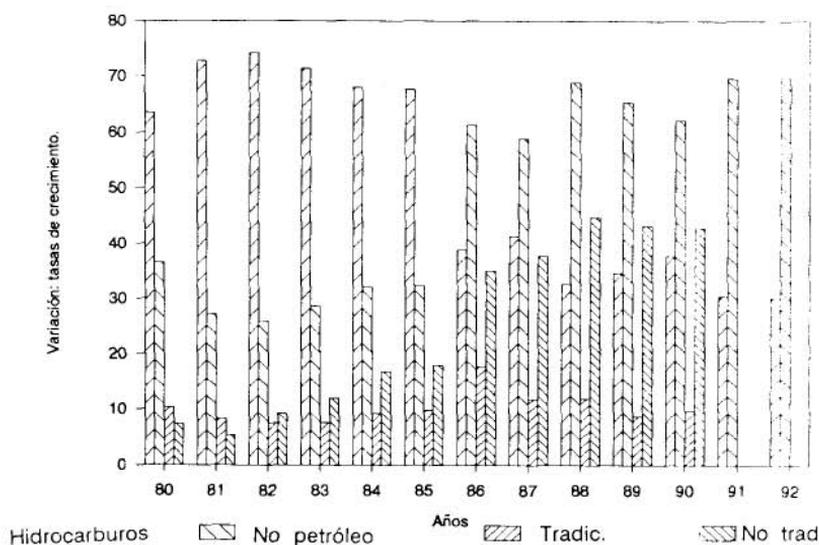
Gráfica 3  
MÉXICO: ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES



FUENTE: Elaborada con información del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, ONUCEPAL, varios años.

c) En relación con el caso chileno, contrastan dos situaciones que de algún modo explican el relativo éxito del funcionamiento de la economía de mercado. Las modificaciones dadas con la apertura del mercado interno han colocado al sector externo en una posición en la que la demanda externa incide con determinación, por su peso, en el comportamiento del PIB. Las exportaciones, en 1970, representaban el 12.6% de las exportaciones totales y en 1990 más del 30%. Pese a esta modificación, la estructura de exportaciones sigue estando conformada en su mayoría por bienes primarios (65% de las exportaciones totales). La producción minera tiene un peso sustancial (50%) y las exportaciones llamadas no tradicionales se han ubicado en la exportación de bienes primarios, prin-

Gráfica 4  
MÉXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES



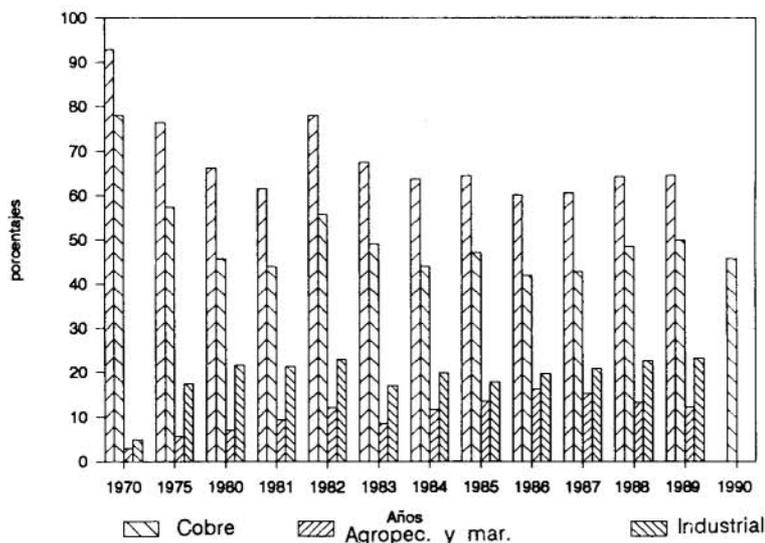
FUENTE: Elaborada con información del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, ONU-CEPAL, varios años.

principalmente productos pecuarios y agrícolas, destacándose nuevamente los recursos naturales como una ventaja comparativa.

Por lo tanto, por las tendencias observadas y por la relativa disminución de la participación de las exportaciones industriales —del 22 al 20% del total de las ventas foráneas— pareciera que el éxito del sector exportador ha profundizado en Chile la especialización productiva basada en bienes primarios.

Por otra parte, si observamos el comportamiento de las tasas anuales medias de crecimiento de las exportaciones, encontramos los siguientes elementos:

Gráfica 5



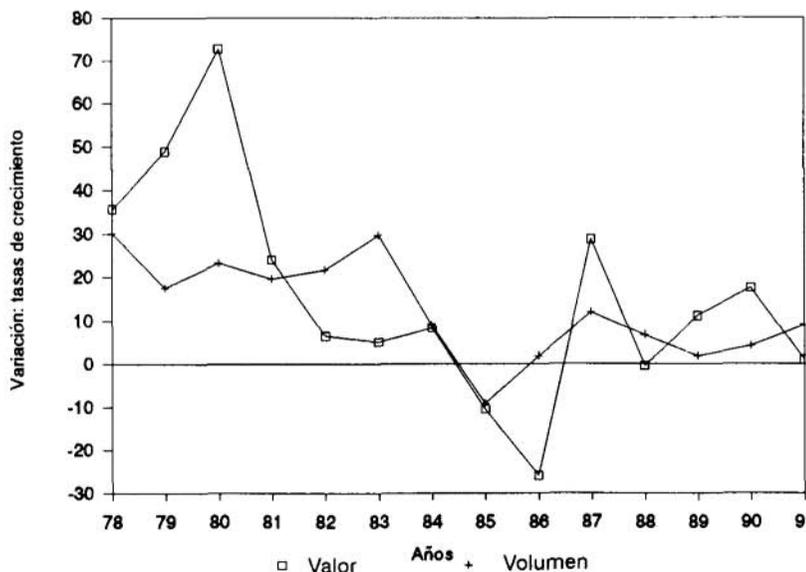
FUENTE: Elaborada con datos del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL-ONU, varios años.

a) La crisis de los años ochenta significó para los tres países caídas en el volumen y en el valor de sus ventas externas. Sin embargo, las variaciones en el valor de las exportaciones durante esta última década determina los extremos en cuanto a caídas o incrementos de las variaciones de éstas, enfatizándose con ello el efecto de los términos de intercambio (véase cuadro anexo 14).

b) A pesar del dinamismo que han cobrado las exportaciones manufactureras a partir de la apertura comercial, al iniciar los años noventa todavía no se alcanzaban las tasas de crecimiento desarrolladas por las exportaciones en el periodo 1976-1981. Asimismo, siguen resaltando por lo regular las mismas ramas de la producción industrial que desde esos años se perfilaban como las más dinámicas, lo que permite manejar como hipótesis

la consideración de que la apertura comercial ha incentivado el crecimiento de las ramas productivas que desde los años setenta destacaban ya por su demanda externa. Por otra parte, si observamos el comportamiento y los niveles de inversión durante la década de los ochenta podemos señalar que más que reestructuración productiva ha habido cambios en las formas de producción e intercambio, ya que la modificación en la base tecnológica apenas empieza a configurarse.

Gráfica 6  
MÉXICO: EXPORTACIONES  
(Tasas de crecimiento)

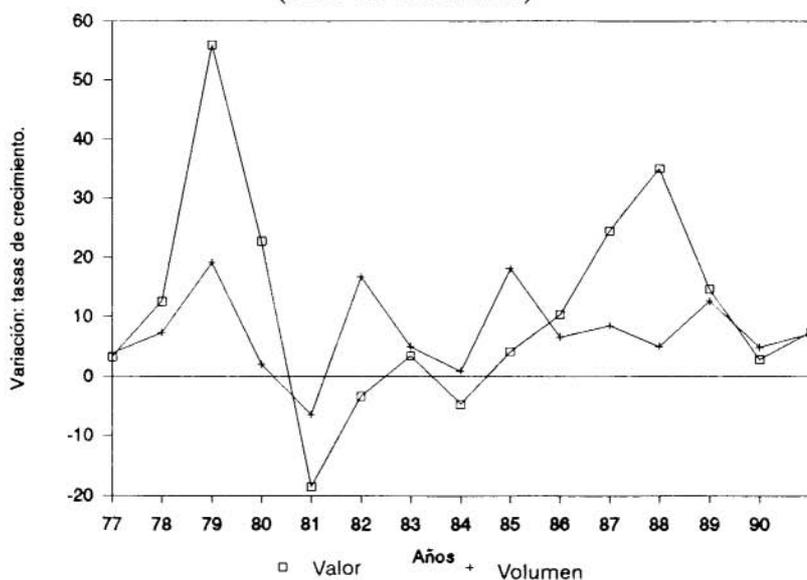


FUENTE: CEPAL-ONU, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años.

Desde los años setenta destacan entre las exportaciones chilenas denominadas no tradicionales la harina de pescado, el papel, la celulosa y los productos agropecuarios (hortalizas y

frutas). Los nuevos énfasis de producción se ubican en los productos pecuarios y se mantiene la producción de madera y en menor medida de alimentos e industrias metálicas básicas. Estas exportaciones son las que se han incentivado durante los ochenta y noventa (véanse cuadros anexos 5, 6, 7, 8, y 9).

Gráfica 7  
CHILE: EXPORTACIONES  
(Tasas de crecimiento)

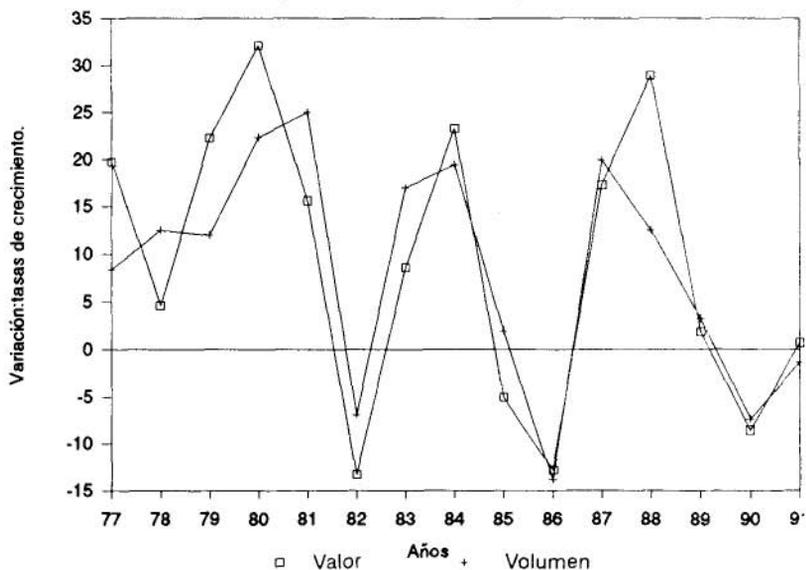


FUENTE: CEPAL-ONU, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años.

Por su parte, entre las exportaciones manufactureras que Brasil viene desarrollando desde los setenta y continúan destacando en los noventa se encuentran el material de transporte, los productos siderúrgicos y los aparatos mecánicos y eléctricos, principalmente computadoras y máquinas (véanse cuadros anexos 1, 2, 3 y 4).

Respecto a México, el cambio de la estructura de exportaciones del petróleo por manufacturas durante los ochenta suscita asombro y señalamientos en torno a ajustes y modificaciones en la base productiva. Sin embargo, el grueso de las exportaciones manufactureras se concentra en las ventas de autopartes, motores, algunos productos de la petroquímica y de la química, que son las ramas que destacaron por sus ventas externas en los años setenta y mediante las que se pretendió sustentar la diversificación de exportaciones.

Gráfica 8  
BRASIL: EXPORTACIONES  
(Tasas de crecimiento)



FUENTE: CEPAL-ONU, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años.

3) Pese a las observaciones señaladas en cuanto a la estructura de exportaciones, sí han habido cambios sustanciales en el comercio de bienes exportables. La demanda externa adquiere

mayor determinación para impulsar el crecimiento interno y por lo tanto la política económica se está construyendo y perfilando completamente volcada hacia el exterior. Sin embargo, es preciso determinar los cambios que se han suscitado en la base productiva como efecto de la apertura comercial para precisar el carácter y la orientación del modelo de acumulación que se está configurando en la región latinoamericana.

Para ello, pasemos primero a revisar las modificaciones de la política comercial para determinar las bases sobre las que se ha establecido la apertura comercial.

### III. POLÍTICA COMERCIAL Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Una característica común del desarrollo industrial de los países latinoamericanos fue la utilización de políticas proteccionistas que persiguieron beneficiar a la orientación industrializadora. En esta perspectiva, entre los instrumentos de política económica más socorridos e impulsados por el Estado latinoamericano se encuentra la política monetaria de control de precios y paridades fijas, la política comercial externa de restricción a las importaciones y diversas medidas fiscales dirigidas a beneficiar el desarrollo de la sustitución de importaciones, determinaciones que marcaron un sesgo antiexportador—diferencias porcentuales entre el valor agregado interno y el valor agregado por la exportación— a la producción manufacturera de la región.

Si bien ésta fue una medida común para el conjunto de los países latinoamericanos, difieren la forma, los alcances y los tiempos en que se ha tratado de modificar estas orientaciones, ya sea para diversificar a las exportaciones o para insertarse a procesos de liberalización comercial, de tal manera que entre los tres países que estamos analizando la liberalización comercial presenta especificidades que es preciso señalar para una mejor comprensión de la relación entre apertura comercial, política comercial y estructura productiva.

1) Por lo que toca al caso mexicano, después de seguir un proceso de producción orientado fundamentalmente al mer-

cado interno, como lo fue el perseguido desde los años cuarenta, se inicia con los años setenta y debido también a las dificultades de la balanza de pagos y al contexto internacional, la preocupación por impulsar la diversificación de exportaciones. Entre las primeras medidas que se llevan a cabo se encuentran las del tratamiento especial concedido a las exportaciones manufactureras localizadas en las zonas francas y áreas fronterizas con beneficio directo a las maquiladoras, ya que los aranceles sólo se aplicaban al valor agregado generado en México. Esta medida se realizó a través de un programa de bonificación tributaria que reembolsaba la parte federal de los impuestos indirectos (60% del impuesto del 3% cargado sobre el valor de las ventas de cada grupo de fabricación sobre la exportación de bienes manufacturados en las categorías 6,7 y 8 de la CUCI, excluyendo alimentos elaborados y productos químicos, y se expedían como Certificados de Devolución de Impuestos, CEDI).<sup>7</sup> De acuerdo con el contenido interno del producto se fijó como bonificación el 10% del valor de las exportaciones para los productos cuyo contenido interno excedía del 60% y del 5% del valor del producto para aquellos que contenían entre el 50 y el 60%. Posteriormente se incrementó el porcentaje y se incluyeron alimentos procesados y productos químicos.

Para acompañar este proceso se creó en 1972 un organismo denominado Fomento de la Exportación de Productos Manufacturados (Fomex), mismo que otorgó créditos a la tercera parte de las exportaciones manufactureras, de suerte que el subsidio al crédito ascendía al 1.5% del valor de las exportaciones manufactureras.

Mediante estos mecanismos la política comercial de promoción de exportaciones de los años setenta se orientó fundamental y prioritariamente a la exportación de manufacturas, ya que en el plano de las importaciones las medidas continuaron

<sup>7</sup> Bela Balassa, "El comercio exterior y la política industrial en México" en *La reforma de las políticas económicas en los países en desarrollo*, México, CEMLA, 1974, pp. 48-50.

siendo proteccionistas, los permisos y las licencias de importación continuaron prevaleciendo más que los aranceles y en estos últimos el tope máximo fue del 90% sobre los precios de producción para los artículos competidores con el mercado interno.

El intento de diversificación de exportaciones tuvo resultados importantes: la exportación de manufacturas que en 1970 representaba el 26.5% de las exportaciones totales ascendió al 42.8% en 1973 (véase gráfica 3), aunque posteriormente y una vez modificada la estructura productiva con el predominio de un sector líder como lo fue la producción de petróleo descendió su participación hasta representar en 1980 el 11.3% de las exportaciones totales. Durante los años setenta, al igual que durante los noventa, las ramas manufactureras con más dinamismo de exportación fueron las destinadas a la producción de autopartes, automóviles, camiones, y la producción de plomo y cinc. Entre los años de 1977 a 1982 el predominio exportador del petróleo nulificó la participación de las exportaciones no petroleras así como impactó negativamente en la sustitución de importaciones.<sup>8</sup>

Durante el periodo de petrodolarización y monoexportación la tendencia creciente que presentaba tanto la protección nominal como la efectiva en la industria nacional alcanzó sus mayores niveles. La tasa de protección efectiva para la manufactura moderna era de 60% para 1979, llegando a 186% en 1981.<sup>9</sup> Asimismo y tomando en cuenta el cálculo que Fernando de Mateo realiza con relación al sesgo antiexportador, en 1981 el mercado interno era 54% más atractivo que el externo.

Con estas características se llegó a la crisis financiera de 1982 y al posterior proceso de estancamiento económico, los que en un contexto internacional de transferencia de recursos internos por el pago de la deuda, de oferta escasa de capitales

<sup>8</sup> Fernando de Mateo calcula que en este periodo la sustitución negativa de importaciones se ubicó en 40%. Fernando de Mateo "La política comercial de México y el GATT", México, *El Trimestre Económico*, pp. 177.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 184.

y caídas de precios internacionales de materias primas, obligó al gobierno mexicano a conjuntar el ajuste y la estabilización de la economía con procesos de reorientación económica en donde la perspectiva de la economía de mercado con primacía del sector privado se expresan en una urgente liberalización en el que el sector externo ocupa un lugar central.

El proceso de apertura de la economía mexicana, a diferencia del caso chileno y del brasileño se ha efectuado de forma radical y rápida. Desde el Plan Nacional de Desarrollo de 1982 se contemplaba ya la necesidad de reestructurar al sector externo, dinamizar a las exportaciones no tradicionales e impulsar por lo tanto un proceso de liberalización. La política comercial se ve impactada por los procesos de devaluación que incidieron en modificaciones de los precios relativos pero no es hasta la sustitución de los permisos de importación por aranceles iniciada en 1983 cuando la apertura de la economía empieza como tal. Una vez dados a conocer el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior y el Programa de Fomento a las Exportaciones, la apertura del mercado se concentró en la puesta en marcha de la política arancelaria y una vez sustituidos los permisos previos, la desgravación arancelaria se inició en 1986. La tasa máxima, que era de 100% en 1983, disminuyó al 20% en 1988, año en que el arancel medio ponderado fue del 5.9 por ciento.<sup>10</sup>

En un lapso de dos años los controles arancelarios fueron eliminados casi por completo, aunque todavía quedan sujetas a control algunas fracciones, entre ellas los automotrices, farmacéuticos y petrolíferos.

Durante el proceso de apertura acelerada México se incorporó al GATT en 1985 y comenzó una política de diversificación de relaciones externas, modificó el tratamiento a la inversión extranjera al cambiar la política tributaria y al ampliar la participación mayoritaria de ésta en sectores que tradicionalmente no había sido aceptada. Actualmente, la promoción de expor-

<sup>10</sup> BID, *Progreso económico y social de América Latina*, 1990, p.154.

taciones se realiza mediante el otorgamiento de Constancias a empresas altamente exportadoras, devolución de impuestos, programas de importaciones temporales para producir artículos de exportación, certificados de origen y de intercambio compensado.<sup>11</sup>

Lo rigurosamente disciplinado al ajuste y a la estabilización de la economía, junto al mantenimiento del pago de los compromisos contraídos con la banca internacional, le han permitido al gobierno mexicano —a pesar del periodo de estancamiento sufrido, de la caída de la demanda interna y del retroceso en los niveles salariales y de empleo— liberalizar al sector externo e iniciar un proceso de negociación a nivel internacional que alivie temporalmente la carga del pago de la deuda externa y le permita regresar al mercado de capitales para incorporarse con mayor definición en la configuración del actual mercado mundial. Por lo pronto, la apertura se ve coronada con el inicio de la instrumentación de la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, con la incorporación a la Cuenca del Pacífico, la búsqueda de acercamiento con la CEE y mecanismos de libre comercio con algunos países latinoamericanos, entre ellos el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Chile firmado en septiembre de 1991 y los Acuerdos de Liberalización Comercial y Complementación Económica con Centroamérica suscritos en enero de 1991.

El manejo y reducción arancelaria y la flexibilidad en el sistema de control de cambios a partir de fluctuaciones leves sostienen la propuesta de apertura, sin embargo quedan muchas interrogantes en torno a la relación política comercial —cambio estructural que retomaremos más adelante.

2) Respecto al caso chileno, las medidas proteccionistas adoptadas durante el periodo de sustitución de importaciones se concentraron en tarifas arancelarias muy altas que llegaron al 220%, en cuotas de importación y en una política fiscal laxa.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Secofi, *Informe de labores*, varios años.

<sup>12</sup> Con relación a política comercial para el caso chileno se consultó prin-

Situación que se combinó con otras medidas proteccionistas, entre ellas el control de precios de algunos bienes de consumo y de los servicios comunales y la intervención en la producción y distribución de bienes a través de la Corporación de Fomento a la Producción.

Después del golpe militar (1973), en el régimen de Augusto Pinochet la orientación económica se caracterizó por la adopción de una estricta economía de mercado regida por la eliminación de todo tipo de controles y basada por lo tanto en la liberalización principalmente de precios, en la privatización de empresas estatales<sup>13</sup> y de bancos y en la apertura del mercado al capital financiero y al comercio exterior. Por lo tanto, fue imprescindible realizar cambios radicales en las políticas económica y comercial.

En este sentido, a partir de 1974 la política comercial que se siguió en Chile contenía los siguientes elementos:

a) La reducción de los derechos superiores a 220% para fijarlos en 200 por ciento.

b) Una disminución de 10% en las tarifas arancelarias clasificadas entre 50 y 200 por ciento.

c) La extensión de un tratamiento arancelario igual a las empresas públicas.

d) La transformación de las tarifas arancelarias en derechos *ad valorem*. Posteriormente en ese mismo año las tarifas máximas se situaban en el 160%, se suprimieron restricciones cuantitativas y de depósitos previos.

La propuesta del Comité de Reforma Arancelaria consistió en fijar las tarifas aduaneras entre 25 y 35%. Para llegar a tal tarifa los productos fueron clasificados de la siguiente manera:

- Materias primas (25 por ciento).

---

cialmente: *Financial Liberalization and the Experience of Chile 1973- 1983*, The Institute of International Finance, Inc. Chile 1990, Annual Report on Government, Economy and Business, England, Latin American Monitor Ltd, 102 pp.

J.C. Méndez, Chilean Economy Policy, Budget Directorate, 1989.

<sup>13</sup> CORFO controlaba 19 bancos, 488 firmas, *Financial Liberalization... op cit*

- Productos intermedios, bienes de capital y productos terminados con bajo grado de elaboración (30 por ciento).
- Productos finales con alto grado de elaboración (35 por ciento).

Con la adopción de estas medidas se buscó principalmente racionalizar el sistema fiscal de acuerdo con el valor agregado.

En el ámbito de la liberalización de precios y como columna vertebral de la nueva política comercial, la tasa de cambio, desempeñó un papel fundamental, así como toda la política monetaria. En las directrices de esta última no hubo una prescripción única sino que de acuerdo con los resultados —muchos de ellos negativos— las medidas fueron cambiando. En 1975 la tasa de cambio sufrió una devaluación del 80%, orientada a ajustar los precios relativos, a alentar al sector exportador y a la corrección de los déficit tanto externo como interno.

En 1976 y 1977 se siguió la política de congelamiento y revaluación para llegar a una tasa de cambio fija en el periodo 1979-1981. El resultado de esta medida alentó a la demanda interna, la que junto a un proceso de liberalización de las normas que regulaban el flujo financiero propició el crecimiento desmesurado de las importaciones, la mayoría de ellas de bienes de consumo y el endeudamiento externo. De 1978 a 1982 la deuda externa pasó de 6 700 millones de dólares a 17 000 y el déficit en la cuenta corriente alcanzó a representar el 14.5% del PIB.

De esta forma, la crisis de los ochenta se expresó para Chile en una caída del producto del 15% para 1982-1983 y el coeficiente de inversión bruta pasó del 18% del PIB en 1980 al 8% en 1983.

Consecuentemente se aplicó también un ajuste estructural y se propició la diversificación de exportaciones no cupríferas. Después de 1982 se mantuvieron altas las tasas de interés en depósitos en dólares para evitar la fuga de capitales, y se elevaron temporalmente los aranceles para desalentar las importaciones.<sup>14</sup>

Las medidas adoptadas después de 1982, referidas al ajuste

<sup>14</sup> BID, *op. cit.*, pp. 96-100.

y profundización de la liberalización económica así como la decidida orientación de la producción al mercado externo resultó en un alto crecimiento del PIB, más del 6% anual de 1984 a 1990. Se recuperó el PIB per cápita igualándose al de 1981, el más alto de la década pero no superior al obtenido al iniciar los años setenta; la tasa de desempleo se redujo del 24 al 5% y los resultados más espectaculares se lograron en el sector externo: las exportaciones crecieron a tasas del 12.5% anual, entre las que destacan los productos no tradicionales que como ya dijimos se caracterizan por ser productos agropecuarios, frutas, y pescados y mariscos así como productos forestales. Otro logro fue la reducción de la deuda mediante el uso de *swaps*, cambio de deuda por activos, de 1987 a 1989 ésta se redujo de 21 000 millones de dólares a 17 500 millones y contabilizando a la inversión extranjera, la inversión bruta alcanza ya el 20% del PIB.

A pesar del discurso liberalizante, un aspecto clave de este proceso y de los alcances del sector externo ha sido el papel del cobre tanto para la producción nacional como para la exportación, así como para la captación de inversiones. La producción sigue siendo paraestatal, dependiendo de la empresa denominada Corporación del Cobre (Codelco). En 1986 se formó el Fondo de Estabilización del Cobre, aspecto que ha favorecido el saneamiento financiero y el control de divisas.

3) En Brasil los intentos de liberalización comercial han estado presentes en diversos periodos del acontecer nacional; uno se expresó inmediatamente después de concluir la segunda guerra mundial, pero fue un periodo en el que la sustitución de importaciones vía la industrialización fue tarea prioritaria. En este proceso la participación del Estado a partir de medidas proteccionistas fue imprescindible. La participación se institucionalizó en 1962 con la Ley delegada No. 4 mediante la que el Estado se facultó para reglamentar producción, transporte, almacenamiento y comercialización usando prioritariamente el control de precios.

De 1946 a 1952 la moneda se encontraba sobrevaluada

y para controlar las importaciones se estableció un control de éstas por medio de licencias. De 1953 a 1957 se fijaron tasas múltiples de cambio y sistemas de subastas. De 1957 a 1960 sólo eran favorecidas las importaciones de petróleo, trigo, fertilizantes y producción de la industria editorial.

Las tarifas arancelarias que rigieron hasta los años sesenta fueron las siguientes:

De 0 a 10%, bienes cuyas ofertas eran totalmente externas.

De 10 a 60% para productos medianamente competitivos con la producción doméstica.

De 60 a 150% para productos fácilmente disponibles domésticamente.

El siguiente periodo en el que se buscó liberalizar al comercio fue de 1967 a 1973, principalmente porque las medidas proteccionistas se consideraban ya restrictivas al desarrollo industrial que para esos años se había alcanzado. Es así como en 1967 se modifica la política comercial, entre las principales medidas de la cual se encuentran: el fomento a las exportaciones manufactureras, la expansión de la producción de bienes de capital a través de medidas proteccionistas, la exención del pago de aranceles en insumos necesarios para los bienes de exportación, facilidades impositivas a los empresarios con relación a su cuota de exportación, y el acceso a mercados exteriores a través de *trading companies*.<sup>15</sup>

Por estas medidas se considera que la política comercial fue procomercio y que la exportación de productos industriales fue subsidiada. Uno de los instrumentos que más se utilizaron para promover las exportaciones no tradicionales y con más precisión las industriales fue la política de tarifas en cascada, en donde algunas industrias salieron favorecidas, entre ellas

<sup>15</sup> Para este apartado se consultaron principalmente "Política antimonopólica y condiciones de competencia en el Brasil" en *Impactos de la política económica sobre las condiciones de la competencia*, CIEDLA, Buenos Aires, 1990. *Brazil: Industrial policies and manufactured exports*, A World Bank Country Study, 1983, 269pp.

la industria electrónica. Además se siguió una política monetaria de devaluaciones.

Mediante estas medidas se logró cambiar la estructura de las exportaciones, ya que en 1964 el 91% de lo que se exportaba eran productos primarios, mismos que diez años más tarde representaban sólo el 64%; en cambio los productos manufactureros pasaron de 8.9 a 35.6%, además de que las exportaciones, pese a la caída del precio del café se triplicaron en este periodo.<sup>16</sup> Las exportaciones se subsidiaban de acuerdo con el crédito fiscal y con la apreciación del cruzeiro.

Este proceso de liberalización comercial fue obstruido por el aumento del precio del petróleo en 1973, factor que implicó restricciones financieras para Brasil por el monto de las importaciones que sobre ese producto realiza. Así, de 1974 a 1980, los aranceles aumentaron en 100% para más de 1 200 bienes de consumo, se fijaron cuotas de importación para bienes requeridos por el Estado y las empresas paraestatales. Sin embargo se mantuvo la promoción de exportaciones industriales beneficiándose sólo a algunas ramas y regiones. A través del Befiex (Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação), instrumento del Estado, se otorgaron créditos, reducciones arancelarias y tributarias y se benefició principalmente a la industria petroquímica, siderúrgica, de papel y metales no ferrosos.

Asimismo la política de promoción industrial se orientó entre los años 1975 a 1978 a beneficiar a algunas ramas industriales, de tal manera que las inversiones se concentraron en la metalurgia, la cual recibió el 54% de las inversiones promovidas y la química el 17.5 por ciento.

Los resultados de la política industrial y comercial fueron espectaculares para el crecimiento de las exportaciones manufactureras, las que presentaron durante los años setenta tasas de crecimiento del 23.3% anual.

Durante los años ochenta continuaron las reducciones arancelarias beneficiándose principalmente al sector automotriz y

<sup>16</sup> *Ibid.*

de material eléctrico. Los instrumentos para beneficiarlos fue a través del Biefex, que promovió la celebración de contratos entre el gobierno y las empresas, en los que las empresas firmantes contraían el compromiso a largo plazo de exportar un cierto volumen de mercaderías. Como contrapartida, el gobierno ofrecía sustanciales facilidades impositivas y de importación, ya que Biefex casi eximía del pago de aranceles.

Existía además otro mecanismo de promoción de exportaciones, el CIEX, que exigía menos compromisos de exportación y resultaba más adecuado para promocionar a empresas medianas.

Es indudable que estos mecanismos de promoción a las exportaciones como parte de la política industrial contribuyeron positivamente en el crecimiento manufacturero del Brasil, pero se contrapusieron a las medidas de política arancelaria que instauró la política comercial desde los años cincuenta. Por ello resulta contrastante la siguiente información: "en 1980 Biefex y draw-Back concentraron el 42 y 52% respectivamente de las desgravaciones impositivas sobre las importaciones en función de las exportaciones. Estos beneficios reunieron aproximadamente una tercera parte de todas las facilidades arancelarias concedidas en el marco de la política industrial pero sólo se benefició al 8% de las importaciones del sector industrial".<sup>17</sup>

La progresiva pérdida de los aranceles nominales se confrontaba con el crecimiento de las trabas no arancelarias que llevaron a situar el nivel de la protección efectiva en el orden del 44%. Entre las barreras no arancelarias se encuentran las limitaciones cuantitativas, el monopolio estatal de importaciones que ejercen las empresas estatales y las reservas de mercado para las ventas de empresas con 66% de capital nacional como mínimo.

La crisis financiera y el proceso de estancamiento productivo que se da durante los años ochenta en América Latina no es ajeno al caso brasileño, máxime cuando el crecimiento de los años setenta fue financiado con empréstitos del exterior.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 60.

De esta forma, a raíz del aumento de las tasas de interés internacional y de la restricción de nuevos créditos tanto de parte de la banca privada como de los organismos financieros internacionales, el gobierno brasileño ha adoptado diversos programas de ajuste orientados a reducir los déficit.

Como instrumento primordial se pusieron en marcha políticas devaluatorias. Los resultados de los programas de ajuste, cuyas repercusiones centrales se expresan en caída de la demanda interna, disminución del salario real, de los niveles de empleo y de los gastos del Estado principalmente, se manifiestan para Brasil en caídas del PIB en 1981 y 1983 y en nulo crecimiento para 1988.

Una diferencia que resaltan para el caso brasileño es el buen comportamiento de las exportaciones, favorecidas en parte por los resultados del cambio estructural que durante los años setenta se efectuó como resultado de la promoción de las exportaciones de manufacturas y por la adopción de una tasa de cambio competitiva a partir de subsecuentes devaluaciones. Si bien las importaciones han caído al igual que para el conjunto de la región latinoamericana y como respuesta de corto plazo para aliviar el déficit externo, lo que sobresale para el caso brasileño es el dinamismo exportador que se expresa hasta fines de los años ochenta. El buen desempeño de esta actividad permitió al país tener un periodo de expansión en el crecimiento de sus ventas externas, con tasas anuales medias del 23% entre los años de 1984 a 1986, lo que a su vez incidió en un incremento de la demanda interna por la utilización que se realiza de insumos nacionales. Sin embargo y a pesar del crecimiento de las exportaciones, se continuó apoyando por medio de subsidios a la producción industrial, lo que repercutió en la nula disminución del déficit del sector público, factor que junto a la indización de precios y a las expectativas inflacionarias han contribuido a que la hiperinflación y la caída de la inversión interna obstruyan para el corto plazo la recuperación del crecimiento económico en Brasil.

Apremiados liberalizar al sector externo para así aliviar la

carga de la cuenta corriente y de la cuenta de capital, en 1988 se dio a conocer una Nueva Ley Industrial. En ésta se señala la necesidad de abrir el mercado y mantener los incentivos hacia las exportaciones manufactureras, aunque se mantiene la ley de similares y reservas del mercado.

El proceso de liberalización externa ha avanzado en cuanto al tratamiento de la inversión extranjera, simplificando algunos mecanismos de su ingreso, lo que le ha permitido captar nuevas inversiones durante 1991,<sup>18</sup> aunque ha perdido su primacía en cuanto a confiabilidad dentro de América Latina para atraer inversión extranjera, ya que después de haber ocupado el primer lugar en cuanto a la captación de inversión, hoy día alcanza el sexto lugar.

Se puede señalar que el manejo de la política económica en Brasil presenta dos resultados diferentes con relación a lo externo y a lo interno. En el primer aspecto el comercio de bienes ha permitido mantener un superávit alto e importante y la captación de inversión extranjera al menos durante los últimos meses les favorece, aunque no han podido establecer negociaciones con la banca internacional con relación al pago del servicio de la deuda. Después de un periodo largo de moratoria actualmente ha optado por pagar sólo el 30% de los ingresos del Estado; sin embargo el problema fundamental es el interno, la hiperinflación y el comportamiento de la inversión no les permite construir un futuro promisorio. Además, el proceso de privatización significará contradicciones para el sector externo, ya que una buena parte de las ventas en el exterior provienen del sector paraestatal y constituyen algunas de las empresas más dinámicas.

<sup>18</sup> En el primer semestre de 1991 el ingreso de capital extranjero destinado a efectos comerciales y préstamos interempresariales ha sido de 2 000 millones de dólares. CEPAL, *Panorama Económico de América Latina*, 1991, p. 25.

## IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

1) Si tomamos en cuenta que la política comercial se vincula a problemas de la balanza de pagos, políticas de industrialización interna y como instrumento de estabilización por la vía del control de precios, podemos concluir señalando los siguientes aspectos:

a) La política comercial de Brasil y México en los años setenta, caracterizada como hemos visto por el impulso a la diversificación de exportaciones con prioridad en la exportación manufacturera, respondía prioritariamente a una política de industrialización y de mejoramiento de la balanza de pagos. Contraria a esta situación, a partir de 1982 la política comercial responde en primer lugar como elemento corrector de la balanza de pagos, en segundo lugar como instrumento de estabilización al formar parte de la definición de los precios relativos y por último se visualiza como una política de industrialización interna. Este cambio de prioridades va a darle connotaciones distintas a los procesos de apertura de los últimos años. La necesidad de recursos financieros impulsa al proceso exportador aun cuando su primera manifestación de dinamismo sea a través de la caída de las importaciones. Por otra parte, la opción exportadora no es necesariamente una opción de crecimiento para las exportaciones manufactureras, sino para aquellas mercancías que reúnan las condiciones necesarias en su proceso de producción que las haga competitivas a nivel internacional. La actual estructura exportadora de Chile nos demuestra que las exportaciones dinámicas y no tradicionales han conformado nuevamente una especialización en bienes primarios.

b) Debido al tipo y monto de subsidios que se les ofreció a algunas industrias en relación con otras, en la década de los años setenta la política de exportación manufacturera había diferenciado ya a la planta industrial, este fenómeno hoy día se acentúa principalmente por el carácter externo de la demanda y porque los recursos con que se financian estas actividades son también de carácter externo. Por lo tanto, la especialización

en la producción de determinadas ramas manufactureras la determina la demanda internacional y ello repercute acentuando los desniveles productivos internos y los desequilibrios sectoriales. La exportación de vasta magnitud de bienes primarios, la importación de alimentos y granos básicos y el crecimiento desmesurado de las importaciones de bienes de consumo, son algunos de los argumentos que sustentan esta observación.

c) Si recordamos que el aspecto primordial para el cambio de la política comercial fue el de las dificultades financieras, ello nos permite explicar las siguientes consideraciones:

- el cambio sustancial de la política industrial es el proceso de privatización.

- la caída de la inversión bruta fija, magnificada por la estrepitosa caída de la inversión pública más la urgencia exportadora en un clima de estancamiento económico, determina una coincidencia: las ramas de la industria manufacturera que fueron reestructuradas antes de la crisis de los ochenta son las que responden con mayor determinación y eficacia a la exportación de manufacturas de hoy día. Esto nos permite apuntar que con una caída de la inversión y de las importaciones de bienes de capital en una estructura dependiente como la latinoamericana, la transformación productiva no se ha dado porque no han habido cambios en la base tecnológica sino que las modificaciones se han dado en la organización de la distribución del excedente, el cual hoy día mira con primacía hacia afuera.

- por otra parte también nos señala el hecho de que el éxito de una política de diversificación exportadora reside en su inclusión en una política económica más amplia que visualice a la estructura productiva en su conjunto en donde necesariamente se requiere de la conducción del Estado. Si Brasil es el país que ha tenido más éxito en la diversificación de sus exportaciones es porque su política de industrialización fue más enfática en este sentido. Los incentivos a la exportación de manufacturas fueron más altos (alredor del 35% del valor de las exportaciones mientras que en México sólo alcanzaba el 12%), aunque el nivel de protección que ha alcanzado la

industria en un proceso de reversión de este tipo de políticas impactan negativamente en la planta industrial por los requerimientos de rapidez con la que se requiere abrir el mercado.

d) El proceso de apertura, de privatización y de liberalización de la economía es un proceso excluyente y concentrador porque sólo está beneficiando a algunas ramas productivas, dejando fuera a las que no son de interés internacional, por lo tanto, se están creando circuitos económicos de producción y distribución que se disocian unos de otros y en donde es cada vez más difícil la deseada integración de la planta industrial y de la construcción de las necesarias cadenas productivas de orientación nacional que hubieran permitido superar los niveles de dependencia. La tendencia de esta situación es la de acentuarse, en parte por la dinámica externa y por los intereses de inversión que determinará el capital foráneo y en parte por la acentuación a nivel internacional de la actividad exportadora intraindustrial.

Cuadro 3  
 PIB  
 (tasas de crecimiento)  
 INVERSIÓN INTERNA BRUTA / PIB  
 (Tasas anuales medias a precios constantes de 1980)

	México		Brasil		Chile	
	PIB	IIB\PIB	PIB	IIB\PIB	PIB	IIB\PIB
70/80	6.7	22.7	8.7	21.4	2.5	19.1
80/85	1.9	27.2	1.0	23.2	-0.3	19.6
1985	2.6	18.3	7.9	18.3	2.2	11.3
1986	-3.8	15.3	7.6	18.7	5.7	12.2
1987	1.7	15.8	3.6	17.7	5.7	14.5
1988	1.2	17.4	-0.1	16.3	7.5	14.6
1989	3.3	17.8	3.3	16.1	9.8	17.6
1990	4.4	19.0	-4.0	15.3	2.0	16.9
1991	3.6	19.6	0.9	14.8	5.8	16.2

FUENTE: Elaborado con datos de CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1985, 1992.

2) Es indudable que la política comercial ha incidido en el comportamiento del sector productivo, sin embargo desde el inicio del trabajo hemos sostenido que la apertura comercial y financiera de los países que estamos tratando no se asienta en la instrumentación de una propuesta de cambio estructural. Sostenemos esta consideración basándonos en dos elementos: el comportamiento de la inversión y la estructura de las importaciones.

- El cuadro de arriba nos demuestra cómo la inversión ha caído. Para el caso mexicano ésta pasó de representar el 30% del PIB de 1981 a su participación más baja en 1986, con el 17%. Para el caso brasileño también descendió del 29% en 1980 al 18% en 1984. El caso más dramático es el de Chile entre los años de 1981 y 1984 años en que la inversión pasó de representar el 25% al 8% del PIB. Si a esto agregamos el hecho de que el PIB también ha disminuido podemos visualizar más claramente las graves consecuencias que ello representó para la planta productiva.

Si a esto sumamos la caída de las importaciones y resaltamos el hecho de que son estructuras productivas que dependen en una gran proporción de la importación de bienes de capital, se hace más completo el cuadro del deterioro industrial.

Pese a esta situación y vinculándola con la aseveración anterior con relación a que esta orientación exportadora agrava los desequilibrios, observamos que existen ramas de producción con crecimiento importante en los últimos años y que por supuesto corresponden con la producción para la exportación.

Por ejemplo, en Chile la producción frutícola alcanza tasas de crecimiento medio anual del 28% en los últimos cuatro años, en la cual destaca la producción de kiwis (290% de crecimiento en 1990). Otra rama que demuestra crecimiento importante es el sector pesquero, con 22%. Las limitantes de la producción especializada nuevamente en bienes primarios ya las hemos anotado, sin embargo hay un elemento que suscita reflexión y es el hecho de que durante los últimos años el crecimiento de la industria manufacturera ha superado el 8%

de incremento anual. Entre ellos destacan los bienes de consumo durables, posiblemente la estructura exportadora esté ya jalando al resto de la economía.<sup>19</sup>

En Brasil, la industria ha sufrido en los últimos tres años principalmente los estragos de la crisis económica. Las industrias dinámicas que son la metalurgia, la producción de vehículos y de material eléctrico sufren retrocesos, no así la producción de bebidas, perfumería, papel y artículos plásticos. Esta dinámica no corresponde con la estructura de exportaciones que ha prevalecido al menos durante los años ochenta.<sup>20</sup>

En México sí encontramos esta correspondencia entre dinamismo de crecimiento y ramas exportadoras, ya que la petroquímica básica, la producción de maquinaria no eléctrica y los automóviles se sitúan en los últimos cuatro años entre el 15 y 20% de crecimiento anual.<sup>21</sup>

3) Entre los riesgos que manifiesta esta vocación exportadora anotamos los siguientes:

- Se mantiene la vulnerabilidad frente a los cambios del mercado mundial porque se sigue dependiendo de la dinámica de los precios internacionales al estructurar exportaciones basadas en el sector primario.

- Los necesarios cambios tecnológicos son cada vez más difíciles ya que las inversiones que se requieren para ello se están ubicando principalmente en los sectores que han demostrado dinamismo con la apertura; algunas ramas industriales, la producción de bienes primarios y los servicios.

- El sólo visualizar el impulso del comercio exterior por la vía de la dinámica de los precios deja ausente el necesario incremento de la productividad y de la creación de empleos.

- La no integración de una propuesta de crecimiento que incorpore la estructuración más uniforme y por lo tanto la dinamización del mercado interno en su conjunto, transformará

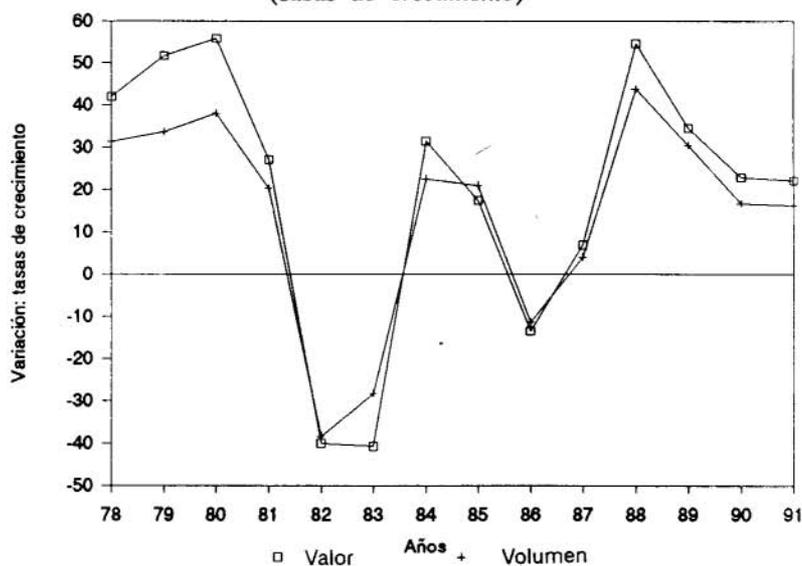
<sup>19</sup> CEPAL, *Notas para el Estudio Económico, Chile*, 1990 y 1991.

<sup>20</sup> CEPAL, *Notas para el Estudio Económico, Brasil*, 1990 y 1991.

<sup>21</sup> CEPAL, *Notas para el Estudio Económico, México*, 1990 y 1991.

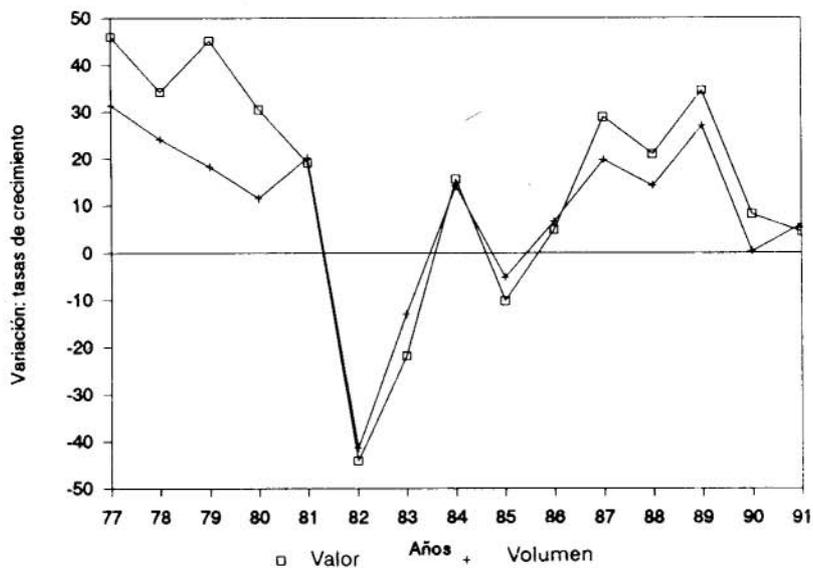
a la apertura, como ya lo está haciendo, en un crecimiento desmesurado de las importaciones que debilitaran el costoso superávit comercial que se alcanzó a finales de los años ochenta.

Gráfica 9  
MÉXICO: IMPORTACIONES  
(Tasas de crecimiento)



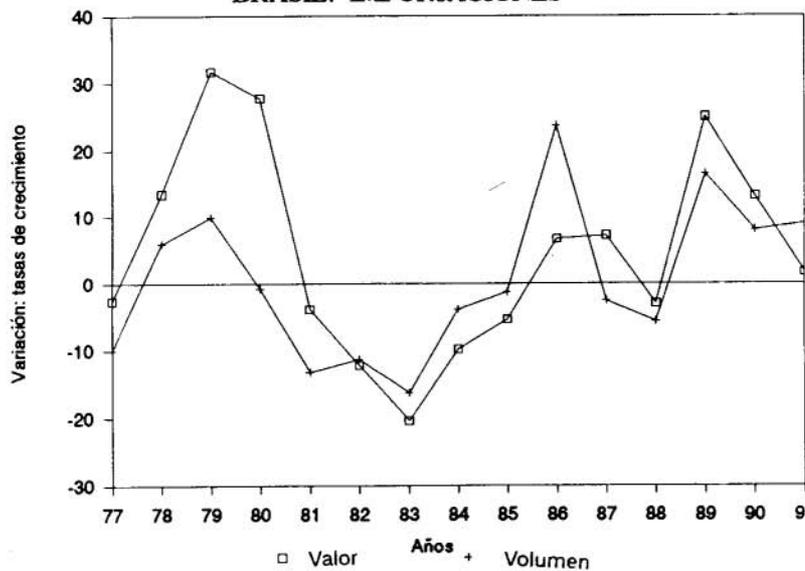
FUENTE: CEPAL-ONU. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años.

Gráfica 10  
CHILE: IMPORTACIONES



FUENTE: CEPAL-ONU, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años.

Gráfica 11  
BRASIL: IMPORTACIONES



FUENTE: CEPAL-ONU, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios años.

Cuadro 1  
BRASIL: VALOR Y COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES  
(Millones de dólares corrientes, Fob)

	1970	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL BIENES	2739	8669	12140	12659	15244	20132	23293	20175	21899	27005	25639	22393	26224	33789	34375	31414
Productos básicos	2049	5027	6973	6096	6553	8488	8920	8238	8535	8755	8538	7349	8022	9397	9548	8748
Café en grano	959	855	2229	1947	1918	2486	1517	1858	2096	2564	2369	2063	1959	1998	1560	1108
Minerales de hierro	210	920	907	1028	1288	1564	1748	1847	1428	1445	1402	1234	1563	1828	2233	2407
Harina y torta de soya		466	1150	1050	1137	1449	2136	1619	1793	1460	1175	1181	1450	2024	2136	1610
Soya en grano	27	685	710	170	179	394	404	123	309	454	764	243	570	728	1154	910
Azúcar sin refinar	127	770	277	196	247	625	579	259	323	326	166	138	134	167	114	289
Otros	746	331	1630	1705	1784	1970	2536	2532	2586	2506	2662	2490	2303	2652	2351	2424
Productos industriales	665	3434	4889	6386	8532	11376	14000	11686	13057	17955	16822	14867	18008	24082	24441	22096
Semimanufacturados	249	849	1124	1389	1887	2340	2116	1433	1782	2824	2758	2481	3177	4892	5807	5107
Manufacturados	362	2585	3765	4997	6645	9028	11884	10253	11275	15131	14064	12386	14831	19190	18634	16988
Material de transporte		317	492	828	1094	1512	2084	1719	1452	1354	1694	1568	2780	3387	3886	3035
Máquinas, calderas y aparatos mecánicos		260	427	566	971	1382	1550	1198	1106	1396	1590	1443	1634	1415	1832	1590
Café industrializado		80	327	348	409	287	244	256	252	292	263	297	226	232	221	147
Máq. y aparatos eléctricos	161	281	315	344	459	561	406	448	591	581	794	888	859	1076	1014	
Calzado		165	175	281	368	408	586	524	713	1072	968	1017	1280	1168	1312	1184
Jugo de naranja		82	177	332	281	332	659	575	608	1415	749	636	832	1144	1019	1469
Prod. siderúrgicos manuf.					446	625	801	795	1249	1548	1206	999	989	2185	1842	1643
Otros manufac.		1520	1996	2327	2732	4016	5403	4780	5447	7463	7013	5632	6727	8800	7446	6906
Otros productos	25	208	278	177	159	268	373	251	307	295	279	177	194	305		

FUENTE: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 1975, 1980, 1985 y 1992.

Cuadro 2  
BRASIL: PARTICIPACIÓN POR SECTOR DE ORIGEN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES  
(Porcentajes)

1970	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TOTAL BIENES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Productos Básicos.	74.8	58.0	57.4	48.2	43.0	42.2	38.3	40.8	39.0	32.4	33.3	32.8	30.6	27.8	27.8	27.8
Café en grano	35.0	9.9	18.4	15.4	12.6	12.3	6.5	9.2	9.6	9.5	9.2	9.2	7.5	5.9	4.5	3.5
Mineral de hierro	7.7	10.6	7.5	8.1	8.4	7.8	7.5	9.2	6.5	5.4	5.5	5.5	6.0	5.4	6.5	7.7
Harina y torta de soya		5.4	9.5	8.3	7.5	7.2	9.2	8.0	8.2	5.4	4.6	5.3	5.5	6.0	6.2	5.1
Soya en grano	1.0	7.9	5.8	1.3	1.2	2.0	1.7	0.6	1.4	1.7	3.0	1.1	2.2	2.2	3.4	2.9
Azúcar sin refinar	4.6	8.9	2.3	1.5	1.6	3.1	2.5	1.3	1.5	1.2	0.6	0.6	0.5	0.5	0.3	0.9
Otros	27.2	3.8	13.4	13.5	11.7	9.8	10.9	12.6	11.8	9.3	10.4	11.1	8.8	7.8	6.8	7.7
Productos industriales	24.3	39.6	40.3	50.4	56.0	56.5	60.1	57.9	59.6	66.5	65.6	66.4	68.7	71.3	71.1	70.3
Semimanufacturados	9.1	9.8	9.3	11.0	12.4	11.6	9.1	7.1	8.1	10.5	10.8	11.1	12.1	14.5	16.9	16.3
Manufacturados	13.2	29.8	31.0	39.5	43.6	44.8	51.0	50.8	51.5	56.0	54.9	55.3	56.6	56.8	54.2	54.1
Material de transporte		3.7	4.1	6.5	7.2	7.5	8.9	8.5	6.6	5.0	6.6	7.0	10.6	10.0	11.3	9.7
Máquinas, calderas y aptos. mecánicos		3.0	3.5	4.5	6.4	6.9	6.7	5.9	5.1	5.2	6.2	6.4	6.2	4.2	5.3	5.1
Café industrializado		0.9	2.7	2.7	2.7	1.4	1.0	1.3	1.2	1.1	1.0	1.3	0.9	0.7	0.6	0.5
Máquinas y aparatos eléc.		1.9	2.3	2.5	2.3	2.3	2.4	2.0	2.0	2.2	2.3	3.5	3.4	2.5	3.1	3.2
Calzado		1.9	1.4	2.2	2.4	2.0	2.5	2.6	3.3	4.0	3.8	4.5	4.9	3.5	3.8	3.8
Jugo de naranja		0.9	1.5	2.6	1.8	1.6	2.8	2.9	2.8	5.2	2.9	2.8	3.2	3.4	3.0	4.7
Prod. siderúrgicos manuf.		0.0	0.0	0.0	2.9	3.1	3.4	3.9	5.7	5.7	4.7	4.5	3.8	6.5	5.4	5.2
Otros manuf.		17.5	16.4	18.4	17.9	19.9	23.2	23.7	24.9	27.6	27.4	25.2	25.7	26.0	21.7	22.0
Otros productos	0.9	2.4	2.3	1.4	1.0	1.3	1.6	1.2	1.4	1.1	1.1	0.8	0.7	0.9		

FUENTE: Misma del cuadro 1.

Cuadro 3  
BRASIL: VALOR Y COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES  
(Millones de dólares)

	1970	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL	2849	12170	12023	13683	18048	22955	22091	19395	15429	13916	13154	14045	15052	14688	18281	20661
Bienes de consumo	224	858	931	1116	1582	1316	987	999	796	700	794	1995	1516	1363	2624	2860
Bienes intermedios	1172	6549	7991	9001	12727	17259	17081	15124	12128	11065	9880	8586	9578	9126	10804	12167
Petróleo y combustibles	431	2767														
Combustible y lubricantes			4081	4483	6773	10200	11340	10457	8607	6735	5694	2786	3859	3194	4427	57780
Otros	720	3782	3910	4516	5954	7059	5741	4667	3521	4330	4486	5800	5719	5932	6377	
Bienes de capital	956	4763	3101	3522	3775	4381	4023	3272	2505	2151	2480	3464	3958	4199	4853	5570

FUENTE: Misma de los cuadros anteriores.

Cuadro 4  
BRASIL: IMPORTACIONES DE BIENES POR GRANDES CATEGORÍAS ECONÓMICAS  
(Porcentajes)

	1970	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo	7.9	7.1	7.7	8.2	8.8	5.7	4.5	5.2	5.2	5.0	6.0	14.2	10.1	9.3	14.4	13.8
Bienes intermedios	41.1	53.8	66.5	65.8	70.5	75.2	77.3	78.0	78.6	79.5	75.1	61.1	63.6	62.1	59.1	58.9
Petróleo y combustibles	15.2	22.7														
Combustibles y lubricantes			33.9	32.8	37.5	44.4	51.3	53.9	55.8	48.4	43.3	19.8	25.6	21.7	24.2	279.7
Otros	25.3	31.1	32.5	33.0	33.0	30.8	26.0	24.1	22.8	31.1	34.1	41.3	38.0	40.4	34.9	
Bienes de capital	33.6	39.1	25.8	25.7	20.9	19.1	18.2	16.9	16.2	15.5	18.9	24.7	26.3	28.6	26.5	27.0

FUENTE: Misma de los cuadros anteriores.

Cuadro 5  
CHILE: VALOR Y COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES FOB  
(Millones de dólares corrientes)

	1970	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL	1096	1552	2190	2408	3763	4818	3906	3110	3831	3650	3805	4198	5225	7053	8080	8310
Tradicionales	1019	1187	1578	1635	2544	3189	2403	2429	2586	2324	2455	2524	3163	4523	5206	
Cobre	855	890	1187	1201	1800	2200	1715	1731	1875	1604	1789	1757	2235	3416	4021	3795
Hierro	71	91	82	80	110	157	162	158	112	111	92	88	101	110	124	141
Salitre y yodo	25	55	40	47	58	89	83	75	84	74	85	92	99	121	131	119
Molibdeno	11	30	54	47	193	229	107									
Harina de pescado	15	29	87	106	153	234	202	256	307	276	279	315	363	459	508	
Papel y derivados	33	91	128	154	230	280	241	209	208	259	210	272	365	417	422	423
No tradicionales	87	364	613	773	219	1629	1503	1882	1245	1328	1350	1674	2062	2530	2874	
Mineras	2	9	41	47	92	243	302	192	265	173	156	158	169	201		
Agropecuarios y del mar	32	86	160	204	265	340	365	375	327	429	515	683	797	931	995	
Agrícolas	22	60	129	158	184	244	268	278	254	346	425	563	614	691	711	
Pecuarios	8	17	23	28	38	37	29	34	26	29	27	39	56	58	52	
Forestales y pesca 70-79		9	10	18	43											
Forestales	1					2	2	2	2	2	1	2	3	3	5	
Pesca	1					57	66	61	45	52	62	79	124	179	227	
Industriales	53	270	412	522	863	1046	836	715	653	726	679	833	1096	1599	1879	
Alimentos y bebidas	16	77	91	90	148	163	141	123	128	145	142	215	281	331	387	
Maderas	9	25	70	94	165	286	163	122	116	116	112	135	217	311	345	
Prod. quím. y deriv.del petróleo	6	46	78	106	128	163	148	140	59	80	96	89	102	186	284	
Industrias metálicas básicas	3	59	103	143	307	279	230	245	292	302	280	281	349	383	415	
Prod. met, maq. y otros art. eléc	5	42	37	57	60	64	44	36	20	20	18	31	39	39		
Material de transporte						43	74	23	29	42	17	54	32	35	92	153
Otros	14	21	33	32	55	47	36	26	9	21	14	28	76	113		

FUENTE: *Ibid.*, 1975, 1980, 1990 y 1992.

Cuadro 6  
CHILE: VALOR Y COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES FOB  
(Porcentajes)

	1970	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tradicionales	93.0	76.5	72.1	67.9	67.6	66.2	61.5	78.1	67.5	63.7	64.5	60.1	60.5	64.1	64.4	0.0
Cobre	78.0	57.3	54.2	49.9	47.8	45.7	43.9	55.7	48.9	43.9	47.0	41.9	42.8	48.4	49.8	45.7
Hierro	6.5	5.9	3.7	3.3	2.9	3.3	4.1	5.1	2.9	3.0	2.4	2.1	1.9	1.6	1.5	1.7
Salitre y yodo	2.3	3.5	1.8	2.0	1.5	1.8	2.1	2.4	2.2	2.0	2.2	2.2	1.9	1.7	1.6	1.4
Molibdeno	1.0	1.9	2.5	2.0	5.1	4.8	2.7									
Harina de pescado	1.4	1.9	4.0	4.4	4.1	4.9	5.2	8.2	8.0	7.6	7.3	7.5	6.9	6.5	6.3	
Papel y der.	3.0	5.9	5.8	6.4	6.1	5.8	6.2	6.7	5.4	7.1	5.5	6.5	7.0	5.9	5.2	5.1
No tradicionales	7.9	23.5	28.0	32.1	5.8	33.8	38.5	60.5	32.5	36.4	35.5	39.9	39.5	35.9	35.6	
Mineras	0.2	0.6	1.9	2.0	2.4	5.0	7.7	6.2	6.9	4.7	4.1	3.8	3.2	2.8	0.0	
Agropecuarias y del mar	2.9	5.5	7.3	8.5	7.0	7.1	9.3	12.1	8.5	11.8	13.5	16.3	15.3	13.2	12.3	
Agrícolas	2.0	3.9	5.9	6.6	4.9	5.1	6.9	8.9	6.6	9.5	11.2	13.4	11.8	9.8	8.8	
Pecuarios	0.7	1.1	1.1	1.2	1.0	0.8	0.7	1.1	0.7	0.8	0.7	0.9	1.1	0.8	0.6	
Forestales y pesca 70-79		0.6	0.5	0.7	1.1											
Forestales	0.1						0.1	0.1	0.1	0.1			0.1		0.1	
Pesca	0.1					1.2	1.7	2.0	1.2	1.4	1.6	1.9	2.4	2.5	2.8	
Industriales	4.8	17.4	18.8	21.7	22.9	21.7	21.4	23.0	17.0	19.9	17.8	19.8	21.0	22.7	23.3	
Alimentos y bebidas	1.5	5.0	4.2	3.7	3.9	3.4	3.6	4.0	3.3	4.0	3.7	5.1	5.4	4.7	4.8	
Maderas	0.8	1.6	3.2	3.9	4.4	5.9	4.2	3.9	3.0	3.2	2.9	3.2	4.2	4.4	4.3	
Químicos y deriv. petróleo	0.5	3.0	3.6	4.4	3.4	3.4	3.8	4.5	1.5	2.2	2.5	2.1	2.0	2.6	3.5	
Metálicas básicas	0.3	3.8	4.7	5.9	8.2	5.8	5.9	7.9	7.6	8.3	7.4	6.7	6.7	5.4	5.1	
Met. maq., y otros electr.	0.5	2.7	1.7	2.4	1.6	1.3	1.1	1.2	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.6		
Material de transporte						0.9	1.9	0.7	0.8	1.2	0.4	1.3	0.6	0.5	1.1	1.8
Otros	1.3	1.4	1.5	1.3	1.5	1.0	0.9	0.8	0.2	0.6	0.4	0.7	1.5	1.6		

FUENTE: CEPAL, Misma de los cuadros 1-4.

Cuadro 7  
CHILE: VALOR Y COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES FOB  
(Millones de dólares corrientes)

	1989	1990	1991	Porcentajes		
				1989	1990	1991
TOTAL	8117.1	8407.1	8811.9			
Agrop., silv. y pesca	1171.3	1447.5	1607.9	14.4	17.2	18.2
Minas y canteras	1026.5	916.0	1230.9	12.7	11.0	14.0
Industrias	5919.3	6043.6	5973.1	73.0	71.9	68.0
Alim., beb. y tabaco	909.2	827.1	1054.5	11.2	9.8	12.0
Bienes de consumo no duraderos	117.8	161.2	234.0	1.4	2.0	3.0
Bienes intermedios	4806.9	4931.0	4540.8	59.2	59.0	51.5
Metalmeccánicas	85.4	124.3	144.6	1.0	1.4	1.6

FUENTE: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1992.

Cuadro 8  
CHILE: VALOR Y COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES CIF  
(Millones de dólares)

	1970	1975	1977	1978	1979 <sup>(p)</sup> *	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL	956	1811	2244	3158	4443	6145	7318	4094	3171	3739	3268	3436	3994	4833	6502	7037
Bienes de consumo	150	119	672	1019	1235	2070	2727	1484	1024	1044	752	754	901	1089	1492	
Alimenticios	54	34														
No alimenticios	96	85	641	565	704	1271	1904	894	493	552	505	585	691	831	1234	
Automóviles			99	136	148	203	428	124	31		16					
De origen industrial			242	429	556	1068	1476	770	462		438					
Alimentos			331	454	531	799	823	590	531	492	247	269	210	258	258	
Bienes intermedios	530	1411	1106	1534	2401	2801	3144	1913	1755	2097	1866	1947	2394	2987	3703	4313
Agropecuarios	77	387														
Combustibles y lubricantes			418	454	916	963	956	632	592	594	564	425	474	628	814	1129
No agropecuarios	401	717														
Materias primas			303	415	624	632	757	450	504	608	574	628	781	1065	1076	
Petróleo y derivados	52	307														
Repuestos y productos																3184
Intermedios industriales			324	592	861	1206	1431	831	659	895	728	895	1339	1294		
Gran minería del cobre **			61	73										1370		
Bienes de capital	276	281	466	605	745	1274	1447	697	392	597	650	735	1101		1949	2322

<sup>(p)</sup> Cifra preliminar.

\* Incluye 61.5 millones de oro del Banco Central.

\*\* Incluida en el resto de las importaciones.

FUENTE: CEPAL, *Estudios económicos de América Latina y el Caribe*, 1975, 1980 Y 1988.

Cuadro 9  
CHILE: VALOR Y COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES CIF  
(Porcentajes)

	1970	1975	1977	1978	1979 <sup>(p)</sup> *	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo	15.7	6.6	29.9	32.3	27.8	33.7	37.3	36.2	32.3	27.9	23.0	21.9	22.6	22.5	22.9	
Alimenticios	5.6	1.9														
No alimenticios	10.0	4.7	28.6	17.9	15.8	20.7	26.0	21.8	15.5	14.8	15.5	17.0	17.3	17.2	19.0	
Automóviles			4.4	4.3	3.3	3.3	5.8	3.0	1.0		0.5					
De origen industrial			10.8	13.6	12.5	17.4	20.2	18.8	14.6		13.4					
Alimentos			14.8	14.4	12.0	13.0	11.2	14.4	16.7	13.2	7.6	7.8	5.3	5.3	4.0	
Bienes intermedios	55.4	77.9	49.3	48.6	54.0	45.6	43.0	46.7	55.3	56.1	57.1	56.7	59.9	61.8	57.0	61.3
Agropecuarios	8.1	21.4														
Combustibles y lubricantes			18.6	14.4	20.6	15.7	13.1	15.4	18.7	15.9	17.3	12.4	11.9	13.0	12.5	16.0
No agropecuarios	41.9	39.6														
Materias primas			13.5	13.1	14.0	10.3	10.3	11.0	15.9	16.3	17.6	18.3	19.6	22.0	16.5	
Petróleo y derivados	5.4	17.0														
Repuestos y productos																
Intermedios industriales			14.4	18.7	19.4	19.6	19.6	20.3	20.8	23.9	22.3	26.0	33.5	26.8	49.0	
Gran minería del cobre **			2.7	2.3										28.3		
Bienes de capital	28.9	15.5	20.8	19.2	16.8	20.7	19.8	17.0	12.4	16.0	19.9	21.4	27.6		30.0	33.0

(P) Cifra preliminar

\* Incluye 61.5 millones de oro del Banco Central.

\*\* Incluida en el resto de las importaciones.

FUENTE: Misma del cuadro 8.



Cinc afinado	10	83	56	46	19														
Alimentos y bebidas						339	344	419	428	583	878	999	811		1216	1131			
Prod. siderúrgicos						112	319	378	239	443	630	762	866	974	1001	868			
Prod. de minerales no met.						140	210	289	313	375	447	527	566	525	630	674			
Prod. petroquímicos						116	136	161	107	87	121	208	160	291					
Resto manufacturas																			
	1415	2530	3040	2675	2012	1960	1441	985	1371	1907	2490	3040	2607	364	261				

\* (Cifras en revisión con base en información del Banco de México, *Informe Anual 1992*)

(a) Cifra preliminar.

FUENTE: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1975,1980,1990, 1992.*



ratos mecánicos y eléc.	5.8	3.1	2.9	2.0												
Partes para vehíc. automotores	1.0	2.0	1.7	1.4	1.7	3.7	4.8	6.6	10.1	9.1	9.6	8.5	6.9			
Automóviles y camiones	0.3	1.2	0.8	0.6	0.4	0.6	0.6	0.6	3.4	6.4	7.3	6.9	9.8			
Productos químicos					2.0	2.8	3.1	3.1	5.2	5.3	6.8	6.0	6.3			
Amoniaco licuado	0.1	0.8	0.6	0.6												
Plomo afinado	1.5	0.6	0.8	0.3	0.2											
Prep. de hortalizas y frutas	0.9	0.7	0.8	0.6												
Cinc afinado	0.7	2.4	0.6	0.3	0.1											
Produc.aliment. y bebidas					1.5	1.5	1.7	2.0	3.6	4.3	4.9	3.6	0.0	4.5	0.0	
Produc. siderúrgicos					0.5	1.4	1.6	1.1	2.8	3.1	3.7	3.8	3.6	3.7	4.1	
Produc. de min. no met.					0.6	0.9	1.2	1.4	2.3	2.2	2.6	2.5	2.0	2.3	3.2	
Productos petroquímicos					0.5	0.6	0.7	0.5	0.5	0.6	1.0	0.7	1.1			
Resto manufacturas	40.7	26.8	18.7	13.5	9.1	8.8	6.0	4.5	8.6	9.2	12.1	13.4	9.7	1.3	0.0	

\* (Cifras en revisión con base en información del Banco de México, *Informe Anual 1992*).

FUENTE: Misma del cuadro 10.

Cuadro 12  
MÉXICO: IMPORTACIONES DE BIENES CIF  
(Millones de dólares)

	1970	1976	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
TOTAL	2460	6072	12255	18551	24039	14434	8554	11254	13212	11432	12223	18898	23410	31271	38184	48192
Sector público		2195	3851	6754	8822	5400	4307	4790	4387	3344	2780	3551	3771	4247		
Sector privado		3877	8404	11797	15217	9034	4244	6464	8825	8088	9443	15352	19638	2552		
Bienes de consumo	262	311	963	2426	2809	1517	614	848	1082	846	768	1921	3499	5059	5834	7744
Alimentos manufact.					486	381	286	301	264	287	731	2013	2679	904	1064	
Leche*		34	64	186	227	145	111									
Carne						47	17									
Frijol				241	338											
Bienes intermedios	1022	2706	5951	11028	13545	8415	5740	7833	8966	7632	8824	12951	15143	17919	23762	28893
Maíz		114	100	589	453	37	630	367	255	166	283	393	441	435		
Papel, imprenta y edit.					343	250	315	339	342	542	699	934	1064			
Papel y cartón				206	192											
Productos químicos**		468	868			1218	863	1176	1342	1184	1353	1839	2456	2711	3107	3647
Productos siderúrgicos						1039	418	738	720	599	593	1045	1312	1628	2067	2268
Prod. met. maq. y equipo						3025	1378	2189	2894	2855	3172	4596	4256			
Ref. de autom. y camiones		105	214	374	552											
Partes instal. eléct.				270	399											
Bienes de capital	980	2510	4583	5032	7576	4502	2197	2573	3164	2954	2631	4031	4769	6820	8588	11556
Maquinaria para metales				409	716	580	249									
Maquinaria textil				337	417											
Prod. metal. maq. y equi.						4389	2114	2453	2908	2767	2471	3735	4533	5657	10561	12800
Otros no clasificados		545	758	65	109		3									

\* 1976-1979 Leche en polvo, evaporada o condensada.

\*\* 1976-1979 Productos químicos orgánicos e inorgánicos, cifras de enero-octubre de 1989

FUENTE: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 1975, 1980 y 1988.

CUADRO No.13  
MÉXICO: IMPORTACIONES DE BIENES CIF  
(Porcentajes)

	1970	1976	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector público		36.1	31.4	36.4	36.7	37.4	50.4	42.6	33.2	29.3	22.7	18.8	16.1	13.6		
Sector privado		63.9	68.6	63.6	63.3	62.6	49.6	57.4	66.8	70.7	77.3	81.2	83.9	8.2		
Bienes de consumo	10.7	5.1	7.9	13.1	11.7	10.5	7.2	7.5	8.2	7.4	6.3	10.2	14.9	16.2	15.3	16.1
Alimentos manufacturados						3.4	4.5	2.5	2.3	2.3	2.3	3.9	8.6	8.6	2.4	2.2
Leche*		0.6	0.5	1.0	0.9	1.0	1.3									
Carne						0.3	0.2									
Frijol				1.3	1.4	.										
Bienes intermedios	41.5	44.6	48.6	59.4	56.3	58.3	67.1	69.6	67.9	66.8	72.2	68.5	64.7	57.3	62.2	60.0
Maíz		1.9	0.8	3.2	1.9	0.3	7.4	3.3	1.9	1.5	2.3	2.1	1.9	1.4		
Papel, imprenta y editorial						2.4	2.9	2.8	2.6	3.0	4.4	3.7	4.0	3.4		
Papel y cartón				1.1	0.8											
Productos químicos**		7.7	7.1			8.4	10.1	10.4	10.2	10.4	11.1	9.7	10.5	8.7	8.1	7.6
Productos siderúrgicos						7.2	4.9	6.6	5.4	5.2	4.9	5.5	5.6	5.2	5.4	4.7
Prod. met., maq. y equipo						21.0	16.1	19.5	21.9	25.0	26.0	24.3	18.2			
Ref. de autom. y camiones		1.7	1.7	2.0	2.3											
Partes instal. eléctrc.				1.5	1.7											
Bienes de capital		41.3	37.4	27.1	31.5	31.2	25.7	22.9	23.9	25.8	21.5	21.3	20.4	21.8	22.5	24.0
Maquinaria para metales				2.2	3.0	4.0	2.9									
Maquinaria textil				1.8	1.7											
Prod. metal., maq. y equi.	39.8					30.4	24.7	21.8	22.0	24.2	20.2	19.8	19.4	18.1	27.7	26.6
Otros no clasificados		9.0	6.2	0.4	0.5											

\* 1976-1979 Leche en polvo, evaporada o condensada

\*\* 1976-1979 Productos químicos orgánicos, cifras enero-octubre de 1989.

FUENTE: Misma del cuadro 12.

Cuadro 14  
 CRECIMIENTO DEL QUANTUM DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE BIENES  
 (Tasas anuales medias de crecimiento)

		1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Brasil	Imp.	-10.0	5.9	9.9	-0.8	-13.2	-11.3	-16.3	-3.8	-1.6	22.5	-2.1	-6.5	19.2	2.3
	Exp.	8.4	12.5	12.0	22.3	25.0	-6.9	17.0	19.4	1.5	-13.3	19.3	16.4	-1.9	-13.1
Chile	Imp.	-4.5	24.1	18.2	4.7	11.9	-41.4	-13.1	14.2	-5.3	10.3	14.5	15.4	27.1	1.3
	Exp.	21.5	7.3	19.1	9.2	-0.7	16.7	5.0	0.8	18.1	6.6	5.8	5.0	9.8	12.4
México	Imp.	-5.2	31.4	33.7	35.3	18.1	-38.3	-28.3	22.6	21.1	-11.2	1.5	44.6	20.0	15.4
	Exp.	20.2	30.2	17.5	24.9	5.5	27.1	19.4	8.8	-9.2	1.9	16.2	6.2	1.3	3.0

FUENTE: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1975, 1980, 1985 y 1990.

## CAPITAL EXTRANJERO Y REESTRUCTURACIÓN EN AMÉRICA LATINA

*La inversión extranjera en los años recientes*

**Raúl Ornelas Bernal\***

El capital trasnacional se encuentra en el centro de las transformaciones actuales de las economías y de las sociedades latinoamericanas. Teniendo como sustento las estrategias de globalización de las empresas trasnacionales, el capital extranjero ha sido elevado al papel protagónico por las modas ideológicas y *científicas*; bajo la forma de inversión extranjera directa (IED) estaría llamado a ser el principal agente de la reestructuración capitalista, al desarrollar economías eficientes, con los niveles de productividad y de calidad suficientes para competir y consolidar posiciones en el mercado mundial, fundando así la posibilidad de un desarrollo económico y social sobre bases duraderas. Los principales medios para alcanzar tales propósitos serían: el aporte de tecnologías modernas y *de punta*, la utilización de nuevos sistemas de administración y gestión productiva y la posibilidad de acceso a financiamiento y mercados externos

\* Este trabajo fue posible gracias a la colaboración de Alejandra Ramírez, que procesó parte de la información estadística; de Edgar Amador, que aportó información sobre las inversiones extranjeras estadounidenses y de María Eugenia Santillán, encargada del banco hemerográfico HERMES del IIEC, que realizó el seguimiento del proceso de privatización e inversiones extranjeras en 1990 y 1991. Los posibles errores son responsabilidad del autor.

para sus empresas y productos. Así, la IED se relaciona con los procesos centrales de la *transición* en América Latina: el financiamiento del crecimiento, la deuda externa, la exportación de manufacturas y la reestructuración productiva, problemas ya discutidos a lo largo del libro.

La reestructuración capitalista contemporánea está signada por un proceso fundamental: la agudización extrema del dominio de los capitales trasnacionales sobre el conjunto de la reproducción social. Las fracciones hegemónicas del capital controlan los aspectos cuantitativos —el producto, el comercio, etc.— y cualitativos —la información, los acervos de capital, el desarrollo y la aplicación de la ciencia y la tecnología— del proceso económico, quedando en condiciones de reorganizar según sus necesidades la economía mundial. Ello está conduciendo a una polarización creciente en cada país y entre las economías del mundo y las posibilidades de un desarrollo independiente —separado— de los circuitos internacionales de la valorización se reducen al mínimo para los países en lo individual. Así, la integración en diversos grados y aspectos aparece como la única vía hacia el desarrollo económico y social.

Los países latinoamericanos ven aunarse al antiguo problema de la deformación de sus estructuras económicas la destrucción acelerada de las bases económicas —y sociales— logradas en el periodo anterior y la reducción de los márgenes de maniobra frente al capital trasnacional, fracción que acentúa su importancia de manera decisiva. En esta perspectiva, la nueva articulación de América Latina con la economía mundial se caracteriza por tres procesos: la diferenciación entre los países de la región, donde los participantes son cada vez menos, una ofensiva generalizada en contra de la intervención estatal, y una exacerbación de la explotación de los recursos naturales y humanos de la región.

La IED está desempeñando un papel destacado en estos procesos, a consecuencia del agotamiento del mecanismo de la deuda externa y de la incapacidad de las estructuras económicas latinoamericanas para incorporarse a la competencia interna-

cional, así como de las estrategias adoptadas por los gobiernos de la región, caracterizadas por ceder la iniciativa del proceso económico y social al capital privado; en particular, se busca remover los *obstáculos* derivados de la intervención del Estado en la economía y fomentar la participación de los capitales trasnacionales. Privatización, liberalización del comercio exterior y fomento de las inversiones extranjeras son las vertientes del proyecto *modernizador* que el gran capital aplica en la región latinoamericana.

En este trabajo pretendo mostrar las líneas generales del comportamiento de la IED en América Latina durante los años ochenta y establecer algunas tendencias sobre su evolución futura. Siendo ésta una primera aproximación al tema, no se pretende realizar una revisión exhaustiva, sino abordar el problema en la perspectiva de la nueva articulación con la economía mundial y del desmantelamiento de los mecanismos de la intervención estatal. El análisis hace referencia a una realidad muy heterogénea, las economías de la región, por lo que se maneja un nivel esquemático, planteando aspectos generales, y por ello comunes a todos los países; las estadísticas se centran en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, tanto por su peso en las variables macroeconómicas como por ser representativas de los distintos procesos que viven las economías latinoamericanas.

#### IED Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Desde la perspectiva de las economías latinoamericanas, la preeminencia de la inversión extranjera en la reestructuración se relaciona con el agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento del desarrollo económico; en particular, el mecanismo del endeudamiento externo alcanza sus límites (económicos y sociopolíticos) en la década de los ochenta, por lo que su replanteamiento interesa tanto a acreedores como a deudores.

A partir de una relación de fuerzas favorable, el capital fi-

nanciero ha planteado *soluciones* que no afecten sus intereses, sus ganancias. Tras la crisis deudora desatada en 1982, la banca internacional ha adoptado actitudes más cautas frente a los países subdesarrollados; la política global es de reducción de los créditos, destinando mayores recursos a fondos preventivos (ampliación del capital de base y de las reservas de préstamos perdidos); los recursos frescos se aportan bajo la supervisión del FMI y se dirigen a cubrir las necesidades del intercambio y del pago de la deuda, son créditos *atados*, de escaso impacto en el cambio estructural, son recursos para la circulación más que para la producción.

Los prestamistas internacionales se muestran poco proclives a invertir en la transformación de las economías de América Latina, su interés fundamental radica en evitar una ruptura en el sistema financiero, por lo que destinan préstamos al refinanciamiento de la deuda,<sup>1</sup> y en menor medida al financiamiento del intercambio comercial de la región con el resto del mundo, operación de menores riesgos que la inversión productiva.

La tendencia para el futuro inmediato es la venta de los créditos existentes en el mercado secundario (*swaps*) y/o su canje por instrumentos más atractivos, garantizados por el gobierno de Estados Unidos en el marco del Plan Brady y, más recientemente, de la Iniciativa para las Américas. En síntesis, no más créditos para la producción, sino fomento de la IED.

Las renegociaciones en curso presentan una arista de crucial importancia para las posibilidades de unificación de los deudores: en tanto la deuda pasa a ser garantizada por agentes públicos, en particular por la Reserva Federal de Estados Unidos y por los organismos financieros internacionales, se agravan las implicaciones políticas y económicas de una moratoria, sea

<sup>1</sup> El informe de labores del Banco Mundial señala que los créditos concedidos aumentaron 9.6% en 1990, pero los desembolsos efectuados decrecieron en 24%, alcanzando la cifra de 11 200 md. La diferencia surge de los menores montos de los créditos para las renegociaciones de la deuda externa.

colectiva o individual, pues el conflicto enfrenta Estados contra representantes de otros Estados, que sin duda tienen poderes coercitivos mayores y más efectivos que los de la banca privada. Asimismo, la existencia de los fondos de garantía de pago del principal y cierto número de meses de intereses desactiva la eficacia de la suspensión de pagos frente a la banca privada, que obtiene de estos fondos mayores márgenes de maniobra frente a las naciones deudoras del Tercer Mundo.

El sector externo, otra posible fuente de recursos para el desarrollo económico, no cuenta con el dinamismo necesario para hacer frente a las necesidades de inversión en América Latina. Son dos los procesos que erosionan su capacidad de arrastre: primero, los problemas derivados de la especialización en producciones sometidas a fluctuaciones de precios, dirigidas a mercados muy sensibles al ciclo y con términos desfavorables de intercambio, aunados a la ausencia de producción local de bienes de capital y tecnología, sectores que no son estimulados por las políticas económicas en boga. Así, cualquier expansión —y en mayor medida, cualquier transformación— de la actividad económica implica el crecimiento de las importaciones más que proporcional a los eventuales incrementos en las exportaciones.

En segundo lugar, los recursos generados por el esfuerzo exportador y la contracción de las importaciones son mermados de manera importante por el servicio de la deuda; la transferencia de recursos —erosión del ahorro interno— hacia los agentes acreedores ha sido un factor importante del estancamiento regional en los ochenta, expresado en la caída de los índices de la inversión y en la destrucción de las estructuras económicas locales. Aun cuando la transferencia neta de recursos se ha reducido entre 1983 y 1990,<sup>2</sup> los términos de las renegociaciones

<sup>2</sup> En 1983, la transferencia neta de recursos fue de 31 mmd sobre una deuda global de 356.7 mmd, para 1990 estos valores son 18.9 y 422.6. Datos de la CEPAL.

efectuadas no hacen pensar que el flujo hacia los acreedores disminuya lo suficiente para ser cubierto por el crecimiento modesto de las exportaciones y de la IED destinada a América Latina. Como lo muestra el caso de México en 1991, además de que serán muy pocos los países que logren ajustar sus cuentas externas, las inversiones extranjeras aparecen como el mecanismo para sostener la balanza de pagos y no la reducción de la deuda,<sup>3</sup> cuyo monto es insuficiente frente a la magnitud del desequilibrio comercial que se debe cubrir. Así, el crecimiento y la modernización conducen al desequilibrio externo, que es hasta cierto punto inevitable. Lo que interesa es de dónde se obtienen los recursos para financiarlo —hasta ahora, la IED— y, sobre todo, si la importación creciente posibilita la modernización —reconversión— de la planta productiva.

Las estrategias del capital trasnacional, consistentes en la redefinición violenta de las actividades de su interés y en garantizar la continuidad del pago de la deuda, se conjugan con los *proyectos* impulsados por los gobiernos de la región, caracterizados por la privatización, la liberalización del comercio exterior y la desregulación en materia de IED. Visto desde este ángulo, donde la deuda externa no es cuestionada de fondo sino tan sólo como un problema de solvencia, de capacidad de pago, queda claro que el único camino por seguir es la inversión del capital trasnacional. Tanto el comercio exterior como el endeudamiento tienen límites estrechos para contribuir a la transformación de las economías latinoamericanas. Los procesos de renegociación han significado sólo alivio temporal, una posposición de los pagos más que un ahorro sustancial. Los planes de mayor escala impulsados por el gobierno de Estados Unidos tampoco aportan salidas duraderas y que abarquen al conjunto de los países de la región: los 300 md ofrecidos por la Iniciativa para las Américas son mínimos frente a las

<sup>3</sup> Al respecto, véase en este mismo libro el artículo de Mario Zepeda.

Cuadro 1  
IED EN AMÉRICA LATINA  
(Millones de dólares de 1985 y porcentajes)

	Excluyendo swaps				Incluyendo swaps			
	1976-82		1983-89		1976-82		1983-89	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
México	10281	29.0	7537	37.5	10281	28.4	10607	32.8
Brasil	17294	48.8	3890	19.3	18036	49.8	9315	28.8
Chile *	1692	4.8	782	3.9	1692	4.7	4129	12.8
Colombia	932	2.6	3610	17.9	931	2.6	3610	11.2
Argentina	3368	9.5	3251	16.2	3368	9.3	3390	10.5
Costa Rica	510	1.4	466	2.3	510	1.4	466	1.4
Ecuador	381	1.1	454	2.3	381	1.1	454	1.4
Venezuela *	-772	(2.2)	76	0.4	-772	(2.1)	309	1.0
Perú	758	2.1	72	0.4	758	2.1	72	0.2
Uruguay *	1005	2.8	-19	(0.1)	1005	2.8	-3	(0.0)
Total	35449	100	20119	100	36190	100	32349	100

\* No incluye reinversión de utilidades.

FUENTE: Fostering Foreign Direct Investment in Latin America, IIF, 1990.

necesidades reales, estimadas por la CEPAL entre 10 000 y 70 000 md anuales.<sup>4</sup>

Para describir el comportamiento reciente de la inversión extranjera en América Latina, consideramos diez países que concentran más del 90% de los flujos de capital; se ha acumulado la inversión anual, a precios de 1985, en dos periodos, 1976-1982 y 1983-1989, tomando como punto de ruptura la crisis de la deuda. En estos periodos, la diferencia de la IED recibida por la región es de sólo 9% (de 36 190 millones de dólares —md— pasa a 32 349), a pesar de la crisis y el estancamiento económico (véase el cuadro 1). La IED ha tendido a concentrarse en unos cuantos países: México, Brasil, Chile, Colombia y Argentina recibieron más del 86% de los flujos en el periodo reciente; a la par, ocurre una redistribución desfavorable a Brasil, que pasa

<sup>4</sup> *Excelsior*, 11 de mayo de 1991, p. 2f.

de captar casi 50% a sólo 29% en 1983-1989. Chile y Colombia son los países que muestran los mayores incrementos en la captación de inversión, pasando de 4.7 y 2.6% en 1976-1982 a 12.8 y 11.2 en 1983-1989 respectivamente. México sustituye a Brasil como el principal receptor en la región, alcanzando 32.8% de la IED en América Latina hacia 1989 (10 607 md entre 1983 y 1989). Argentina mantiene su cuota alrededor de 10%; los restantes países tienen un peso reducido, sin alcanzar ninguno 2% del total.

De acuerdo con datos del FMI, la cuota de América Latina en la IED mundial descendió de 12% en 1980 a 4.2 en 1987, y aunque a principios de los años noventa se nota una cierta recuperación, debido a la desregulación acelerada en México, Argentina e incluso Brasil, y a la consolidación de la experiencia chilena,<sup>5</sup> el surgimiento de regiones más atractivas —tanto económica como estratégicamente— para el capital transnacional, como son Europa Oriental, la URSS y las regiones petroleras del Pérsico, plantea que la inversión extranjera continuará siendo insuficiente para superar los rezagos de América Latina. En particular, la posición deficitaria de Estados Unidos, principal inversionista en la región, muestra que el crecimiento de las inversiones será limitado: en el contexto de la formación del bloque económico *americano*, cabe preguntarse hasta dónde necesita el capital estadounidense al conjunto de los países y de las actividades económicas que comprende América Latina, es decir, se debe visualizar que el apuntalamiento de la posición de Estados Unidos en la economía mundial no requiere de un desarrollo extenso y equilibrado de las economías latinoamericanas, sino de una articulación intensa y polarizada de ciertas actividades (recursos naturales, provisión de mano de obra, cultivos de exportación, bienes de consumo durable, principalmente).

<sup>5</sup> En 1990, México recibió 3 722 md y Chile alrededor de 1 250 md, este último espera recibir 2 500 md en 1991, la mayor cantidad de IED en su historia.

Así, el financiamiento del desarrollo a través de la IED tiene límites importantes en relación con la magnitud de los cambios que requeriría un desarrollo autosustentado, con viabilidad en el mediano y largo plazo, si bien no debe dejarse de anotar que precisamente a partir de la acción del capital extranjero se están dando algunas transformaciones en las economías latinoamericanas.

Este flujo de capital no sólo es insuficiente desde el punto de vista cuantitativo —el monto de las inversiones—, sino también por el tipo de actividades que se impulsan. La reestructuración en curso está creando nuevos desequilibrios centralmente, como la agudización de la heterogeneidad estructural, pues se implantan islas —o archipiélagos— de actividades relativamente modernas e incluso algunas *de punta*, pero en un mar de atraso tecnológico, de economía subterránea y de declinación de las producciones destinadas al consumo final. El papel que el capital transnacional asigna a sus inversiones en América Latina, basado en salarios bajos, explotación de los recursos naturales de acuerdo con los intereses de los inversionistas extranjeros y en especializaciones productivas *frágiles* en el mercado mundial, está reñido con un desarrollo más equilibrado que tienda a internalizar los procesos nodales de la acumulación de capital (nuevas actividades, desarrollo tecnológico, sector de bienes de capital), que promueva el progreso social (producción de satisfactores básicos, educación, salud, mejoramiento ambiental) y que dé posibilidades a la región de revertir las relaciones de dependencia en todos los terrenos respecto de los países desarrollados, particularmente de Estados Unidos.

#### DESREGULACIÓN EN MATERIA DE IED

El segundo aspecto que nos interesa destacar es el proceso de cambios en las legislaciones sobre la inversión extranjera. Aun si como explicación única de los flujos de IED es insuficiente, el tema de la regulación —o mejor, de la desregulación—, desde la perspectiva latinoamericana tiene una importancia central,

Cuadro 2  
 RESTRICCIONES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA

	<i>PROPIEDAD EXTRANJERA</i>	<i>SECTORES RESERVADOS AL ESTADO</i>
Argentina	Inversión 100% extranjera permitida en la mayoría de los sectores	Gas natural y petróleo, se otorgan concesiones a firmas nacionales y extranjeras
Brasil	Propiedad mayoritaria permitida en la manufactura	Petróleo, servicios públicos
Chile	100% permitida	Ninguno
Colombia	100% permitida en manufactura, minera y en la mayoría de los servicios	Ninguno
Ecuador	Hasta 49% en aseguradoras, banca comercial y financiera. Limitada a 25% en nuevas compras financieras en Quito y Guayaquil, en importadoras y ventas al detalle. Sin límite en agricultura, agroindustria, otras industrias, turismo, bienes raíces	Petróleo, servicios públicos
México	La IED mayoritaria está permitida en la manufactura, infraestructura agrícola, turismo. Se han suavizado las reglas para el control extranjero mediante arreglos con trusts	Petróleo, petroquímica básica, generación de electricidad, ferrocarriles, ciertos rubros de la minería
Perú	La propiedad extranjera mayoritaria está permitida en la manufactura pero las firmas deben transferir la propiedad a nacionales para obtener las ventajas comerciales del Pacto Andino	Servicios del Estado
Venezuela	Control extranjero mayoritario permitido en la mayoría de las manufacturas, transporte, comercio y servicios privados.	Petróleo, gas natural, mineral de hierro

## Continuación cuadro 2

SECTORES RESERVADOS A NACIONALES	REPATRIACIÓN DE GANANCIAS Y DE CAPITAL
Nuevas inversiones en la banca comercial	Sin restricciones
Minería, transporte, nuevas inversiones en la banca, farmacéutica	Varias restricciones, remesas de ganancias mayores a 12% del capital, están gravadas con tasas de 40 a 60%
Ninguno	Sin restricciones
El control de las compañías en el sector financiero está reservado en gran parte a nacionales	25% de la inversión puede ser transferida cada año, en la minería la cuota es un poco más alta. El capital puede ser reexportado libremente.
Medios de comunicación	Las ganancias pueden ser remitidas hasta por 30% del valor de la inversión, hasta 40% si al menos 40% del producto se exporta. Sin límite para el turismo o si al menos 80% del producto se exporta
Aerolíneas, afianzadoras, radio y televisión. La minería está reservada a firmas controladas por mexicanos	Sin restricciones
Bancos, aseguradoras, transporte, medios masivos de comunicación, propiedades en los 50 kms de la frontera	Las remesas de ganancias están prohibidas desde 1986, pero en ciertos casos son permitidas para el petróleo y el gas
Industrias básicas reservadas a empresas de propiedad mixta. En el sector financiero, la IED está limitada al 20%	Sin límites en la remisión de ganancias

## Continuación cuadro 2

REQUERIM.DE CONT. DOMEST.	RESTRICCIONES A LAS IMPORTACIONES	CAMBIOS RECIENTES
Autos	Los bienes de capital pueden ser importados libremente	Un nuevo régimen de IED fue establecido en octubre de 1989
Ninguno	Se requiere licencia	Cambios en la reserva de mercado y en la licencia de importación; nuevo código de protección a los derechos de propiedad intelectual; eliminación en mayo de 1990 de la centralización de las remesas en el Banco Central
Ninguno	Tarifas	
Ninguno	Se requiere licencia Programa especial de importación-exportación (Plan Vallejo)	Nueva Ley que permite a holdings extranjeros invertir en el sector financiero con más del 49%. Los requerimientos para las licencias han sido atenuados
Autos	Se requiere licencia para acceder al mercado cambiario oficial	Las principales restricciones a la importación fueron removidas en noviembre de 1990
En la industria automotriz	Licencias de importación (eliminadas casi por completo)	Regulaciones más flexibles fueron introducidas en mayo de 1989. La IED en la banca comercial será permitida
Para los regímenes especiales de importación, se requiere un contenido doméstico mínimo	Licencias de importación	Las restricciones sobre remisión de utilidades expiran en agosto de 1990
Algunos en el sector manufacturero	Se requiere licencia para reducción en los rubros	Un código más liberal para la IED fue decretado en enero de 1990. Producción conjunta con firmas extranjeras en petróleo y gas está contemplada, así como una mayor participación extranjera en el sector financiero.

en tanto los mecanismos reguladores son aquello sobre lo que los gobiernos de la región tienen algún control. La aplicación de nuevos marcos jurídicos tiene un papel importante en la redistribución de los flujos de IED, puesto que en una situación de crisis económica de la región latinoamericana y de restricción de las inversiones, éstas se orientan hacia los países que ofrecen mayores ventajas.

El cuadro 2 muestra un panorama general de la regulación para algunos países; tres temas son los centrales: las restricciones a la propiedad extranjera y a la participación de la IED en ciertos sectores; la regulación sobre repatriación de ganancias y de capital, y los requerimientos de integración nacional. Tres casos aparecen: en un extremo, la apertura total, sin regulaciones en ninguno de los rubros referidos, tales son los casos de Chile y Colombia; en el otro extremo, los países del Pacto Andino, Costa Rica, Venezuela y Uruguay, tienen algunas limitantes a la IED en recursos naturales, servicios públicos y financieros, y comunicaciones, entre otros sectores; a excepción de Venezuela, se imponen requisitos para la repatriación de utilidades y capital, así como barreras comerciales para la importación y requerimientos de integración nacional. Argentina, México y Brasil, gracias a su mayor desarrollo relativo, han podido aplicar una política intermedia, pues frente a la liberalización del comercio exterior y de las políticas de remisión de utilidades se han conservado algunos sectores como exclusivos para los nacionales.

Si bien existen estas diferencias entre las regulaciones de los diferentes países, el rumbo de los cambios, en marcha y/o proyectados, es hacia la mayor liberalización frente al capital extranjero, incluso en Brasil, que ha sido el país con mayores conflictos con el capital extranjero y los organismos financieros internacionales. México, por su parte, tiende a ingresar al primer grupo, impulsando un proyecto de desregulación acelerada de cara a la integración con Estados Unidos y Canadá. En la base de esta *sincronización* de las políticas económicas están la crisis

del Estado, que en América Latina ha sido el principal agente del proceso económico, y el ascenso de gobiernos fuertemente ligados al gran capital, impulsores de una política neoliberal. Los procesos actuales implican un cambio drástico en la relación de fuerzas sociales en cada país y están significando un giro total en las concepciones y los comportamientos de la intervención estatal, donde la iniciativa se cede al capital privado y la orientación fundamental es la integración con el mundo desarrollado; el bienestar social y, la integración entre los países subdesarrollados son objetivos de segundo orden para el proyecto dominante, que los hace depender de la relación más eficiente con las economías desarrolladas, quedando generalmente como letra muerta. Se asiste, pues, a la cancelación de la era del Estado interventor y al ascenso del capital trasnacional como el principal agente del proceso económico.

La avanzada de este proyecto es sin duda la experiencia de Chile, donde la dictadura de Pinochet destruye todos los límites —económicos, sociales— a la acción del capital extranjero; la vuelta a la democracia ha estado marcada por la continuidad del proyecto económico y se aprecia el éxito en las variables macroeconómicas, en los márgenes de negociación de la deuda. Frente a ello están las contradicciones entre los niveles de crecimiento y los bajos salarios, el desempleo, los regímenes laborales, es decir, que aun cuando hay una ligera recuperación de la participación de los trabajadores, los beneficios del crecimiento en su mayor parte son para los capitalistas; y, de manera central, destacan las dificultades para avanzar hacia una mayor integración y diversificación del aparato productivo, hacia el desarrollo de actividades que respondan a las necesidades sociales y aquellas que puedan insertarse de manera más duradera en los mercados externos. La agudización de los desequilibrios internacionales, alimentados por los déficit de Estados Unidos, será la prueba de fuego del proyecto aplicado por el capital trasnacional en Chile.

El caso de México, como se señaló, parece seguir los cauces de Chile, pues cada vez más el autoritarismo es la base de

sustentación del régimen político; el triunfo del PRI en las elecciones para renovar el parlamento en agosto de 1991 abre el camino a las reformas constitucionales que está demandando el capital trasnacional en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. El carácter incipiente de los cambios impulsados desde 1982, y sobre todo en el mandato de Salinas, se refleja en los desequilibrios que genera el crecimiento de la economía, presiones inflacionarias, en la balanza comercial, etc.; la economía mexicana no parece estar lista para ingresar a un proyecto tan ambicioso como el TLC, por lo que la integración deberá cumplir con esa tarea pendiente, aumentando los costos de la modernización productiva: desempleo, quiebra de empresas, desarticulación de las cadenas productivas, mayor dependencia del exterior en todos los rubros.

Brasil es el país que se incorpora más recientemente a estos cambios; después de un periodo de *heterodoxia* y de enfrentamiento con los organismos financieros internacionales, el gobierno de Collor de Mello retoma el camino de la privatización y la apertura comercial, abriendo amplios campos para la inversión extranjera, pues Brasil es el país de mayor desarrollo relativo en la región y donde la producción local ha alcanzado niveles internacionales de competitividad. El mayor desafío para la experiencia brasileña es la existencia de fuerzas sociales muy poderosas que discrepan del proyecto neoliberal y que pueden revertir la situación si algún fracaso del grupo en el gobierno los lleva al poder, de ahí que la negociación con el capital extranjero sea especialmente cuidadosa y se impulsen vías alternativas a la integración con Estados Unidos: Brasil es el país con mayor diversificación en las fuentes de capital y en sus mercados, y encabeza la iniciativa del Mercosur.

En Argentina, el gobierno de Carlos Menem ha conseguido romper la resistencia del peronismo frente a las políticas aperturistas y privatizadoras, por lo que se renegó la deuda en un esquema similar al mexicano, aunque con mayores reducciones del principal y el país comienza a reintegrarse al selecto

grupo de receptores de IED. El principal obstáculo en esta experiencia es el control en el mediano plazo de la inflación, que en más de un sentido sintetiza los resultados de la pugna socioeconómica entre los capitalistas y entre el capital y el trabajo.

Desde una perspectiva general se debe anotar el cambio radical de la actitud de los Estados, y por esa vía, de las sociedades, frente al capital extranjero. Basados en la experiencia del colonialismo y de las intervenciones económicas y políticas de los países desarrollados, los Estados latinoamericanos desarrollaron un pensamiento y un marco regulatorio que intentaba mediar los efectos desnacionalizadores de la inversión extranjera. Aun cuando el éxito de estas regulaciones fue muy limitado, contrasta con la actitud actual de los gobiernos de la región. La propiedad nacional de los recursos naturales, la reserva para los capitales locales de ciertas actividades estratégicas y el establecimiento de mecanismos de negociación en torno a las divisas, la transferencia de tecnología, la integración de cadenas productivas, etc., eran los pilares de la actitud predominante en los años sesenta y setenta. Ahora, cuando la IED es considerada la principal palanca del desarrollo económico, cabe preguntarse si los temores que dieron origen a un marco jurídico restrictivo eran infundados o han comenzado a serlo: las consecuencias de la desregulación en materia de inversiones extranjeras, que minan la soberanía nacional, no son un tema menor, de cara a la integración con la economía mundial.

En las siguientes secciones abordaremos el papel de la IED en la privatización y en el cambio estructural.

## IED Y PRIVATIZACIÓN

La privatización es la vía fundamental que se está aplicando en el desmantelamiento del Estado interventor; como se señaló, la motivación fundamental del proceso radica en la decisión de ceder la iniciativa económica al capital privado y *redistribuir* el poder social y político en favor de los señores del dinero,

propósito que encuentra una de sus principales expresiones en el canje de deuda por activos.<sup>6</sup>

Los gobiernos de la región manejan dos argumentos para justificar la venta de las empresas estatales: reducir el déficit público y el endeudamiento externo.

La idea de la incapacidad del Estado para administrar eficientemente las empresas permea al conjunto de políticas de privatización aplicadas en América Latina. La falta de competitividad (por el proteccionismo, por los regímenes laborales) y la política de subsidios vía precios de los bienes y servicios de las empresas del Estado, resultan en déficit que son absorbidos por las finanzas públicas, que sería la causa central de la inflación, por lo que la venta de dichas empresas aliviaría las presiones inflacionarias mediante la reducción de la carga del Estado, además de proveer de recursos.

La privatización, en la segunda vertiente, también es un medio para reducir la carga de la deuda externa, pues las operaciones se realizan en buena medida a través de la conversión de deuda en capital (*swaps*), mecanismo que por las ventajas que ofrece estimula de manera importante los flujos de IED. Esta visión se completa con la oferta de destinar los recursos liberados por la privatización, a la atención de las necesidades sociales de los grupos de menores ingresos (Pronasol en México).

Es claro el reduccionismo del primer argumento, pues la intervención estatal en América Latina estuvo dirigida a incentivar al capital privado, dotándolo de infraestructura e insumos a bajo costo. En este terreno es ilustrativa la experiencia mexicana, pues el mayor grado de atraso se presenta en las empresas de capital privado, incluso extranjero, que

<sup>6</sup> Según datos de Latin Finance, en 1990 las privatizaciones significaron 5 mmd, frente a los 8 mmd de 1988; estas operaciones se concentraron en México (2 500 md) y en Argentina (2 300 md); *Excesior*, 30 de abril de 1991.

operan con tecnología obsoleta y que tienen un peso importante en la absorción de recursos (importaciones, créditos) y escasa participación en las fuentes de financiamiento (impuestos, exportaciones, IED nueva). Del mismo modo, es interesante el contraste de nuestra economía con la brasileña, en la cual, a pesar de las contradicciones y desequilibrios actuales, la intervención estatal pudo inducir grados de desarrollo mayores que en el caso de México. De cara a la integración con el mundo desarrollado, es evidente que sólo las empresas financiadas por el Estado pueden servir de contrapeso a la acción de las transnacionales y como garantes de márgenes mínimos de negociación con el exterior, puesto que el gran capital local muy raramente entra en competencia con el extranjero, tendiendo a ubicarse en sectores declinantes o de importancia menor en los países desarrollados.<sup>7</sup>

Por lo que toca al alivio de la deuda, es un proceso que cuenta con cierta viabilidad, *considerando que las relaciones de fuerza vigentes determinan que los términos actuales de la negociación son los únicos posibles para América Latina*. Aun así, los programas de conversión de deuda implican problemas que no pueden ser soslayados, presiones inflacionarias y sobre el déficit público, aspectos que los mismos gobiernos que impulsan la iniciativa tratan de paliar: una de las discusiones importantes en torno a los *swaps* es *cómo esterilizar* la entrada de divisas que conllevan;<sup>8</sup> además existen elementos que señalan

<sup>7</sup> La negociación del TLC norteamericano y la experiencia del tratado Estados Unidos-Canadá muestran la pertinencia de esta afirmación, particularmente clara en el caso del sector servicios donde la preeminencia norteamericana no puede ser mediada sino por la regulación estatal. Otro factor que se olvida es que en los procesos de industrialización del Oriente, Japón incluido, el Estado tuvo —y tiene— un papel fundamental, si bien la intervención a través de empresas no es el medio más socorrido.

<sup>8</sup> Este proceso fue particularmente claro en el caso de Brasil, donde las conversiones llegaron a 150 md mensuales, generando exceso de liquidez, y por ello, presiones inflacionarias; en México se produjo un fenómeno similar

a este mecanismo como una negociación desventajosa para nuestros países, desde el precio que se fija para las empresas y la forma en que es cubierto, hasta la pérdida de activos a cambio de muy poco: cierto alivio en la deuda y en las restricciones de los créditos. Para algunas corrientes del pensamiento social latinoamericano estas empresas, que simbolizan el esfuerzo de un largo periodo y que cuentan, algunas, con buenas perspectivas de rentabilidad, o bien deberían quedar en manos del Estado en función de su carácter estratégico, o bien al menos ser sujetos de una negociación más hábil, no sólo en términos de precio de venta sino de las formas de administración y el asegurar que contribuyan a la reintegración de las estructuras económicas.

El destinar los recursos obtenidos al gasto social no parece ser más que un objetivo propagandístico, orientado fundamentalmente a crear condiciones mínimas de gobernabilidad: en el contexto de una política de férreo control del gasto, se generan situaciones paradójicas donde las arcas públicas están llenas pero los recursos no se invierten productivamente, y por tanto no se asegura la reproducción de la riqueza, otro retorno a los principios clásicos de la economía: la riqueza emergiendo de la continencia, del atesoramiento y no de la inversión.<sup>9</sup>

---

entre 1986 y 1987, en ambos casos, los desequilibrios generados por la entrada masiva de divisas obligaron a la cancelación de los programas. En 1991 la situación se repite en Chile, véase "La creciente inversión extranjera en Chile presiona el tipo de cambio", en *Excelsior*, 29 de mayo de 1991.

<sup>9</sup> El Fondo de Contingencia de México es un ejemplo de ello. En un país donde la miseria aumenta rápidamente, donde las enfermedades de la pobreza empiezan a retornar, el Estado mantiene en su poder más de 25 billones de pesos (alrededor de 8 mmd), producto de las privatizaciones, para ser utilizados en caso de ser necesario un ajuste macroeconómico, debido al alza de las tasas de interés que paga la deuda externa o a la caída de los precios del petróleo; los recursos destinados al gasto social y al apoyo de los productores de escasos recursos han sido mínimos.

Desde el ángulo de la viabilidad del proyecto de desarrollo que impulsan los gobiernos de América Latina, el criterio de la privatización debería ser el carácter estratégico de las empresas, pero no —o no sólo— en función de la prefiguración de situaciones futuras sino a partir de la dotación de recursos naturales y de los grados de desarrollo actuales. Así, por ejemplo, la apertura del sector petrolero, que en sentido estricto es un sector tradicional, en México y Venezuela aparece como un error crucial, pues reduciría a cero los márgenes de sustentación de los proyectos en escala nacional: entregar las actividades estratégicas al capital extranjero significa cancelar toda vía alternativa de desarrollo que no sea la integración —asociación subordinada— con las economías centrales; y dadas las asimetrías existentes, la división del trabajo en la región —o dentro de los bloques— resultará desfavorable a las zonas de menor desarrollo, que tendrán que pagar su ingreso al Primer Mundo —si es que éste se produce, pues bien puede ser frustrado por una crisis entre los países más desarrollados— con la sobrexplotación de sus recursos naturales y humanos y con la perpetuación de la heterogeneidad extrema en sus economías y en sus sociedades.

El cuadro 1 muestra que el canje de deuda por inversión ha desempeñado un papel importante, ya que representó más de 12 mmd, casi 38% de la IED alojada por estos países entre 1983-1989; Brasil ha captado la mayor cantidad de inversión por esta vía, 5 425 md, seguido de Chile y Venezuela que recibieron la mayor parte de IED vía *swaps*, mientras que México efectuó operaciones por más de 3 mmd en el periodo 1983-1989; para los restantes países las conversiones no han tenido el mismo papel, aunque recientemente Argentina ha comenzado a utilizarlo en las privatizaciones.

En las primeras experiencias, las conversiones implicaban empresas de propiedad privada, pero en los últimos años la mayoría están destinadas a comprar activos estatales. La dirección del movimiento hacia la integración económica —completamente

favorable para los capitales de Estados Unidos—, sugiere que los *swaps* vivirán un nuevo auge,<sup>10</sup> a pesar de sus efectos contradictorios; por otra parte, se están convirtiendo en vehículo de la repatriación de capitales, aunque este movimiento no ha cobrado hasta ahora gran fuerza.

La privatización, a pesar de la importancia que le otorgan los gobiernos de América Latina, ha caminado a ritmos lentos, tanto por la situación deficitaria y de atraso productivo de la mayor parte de las empresas como por las dificultades que implica su venta al capital privado: cambios en las legislaciones, resistencia de los sindicatos, y aun el mismo monto de los desembolsos, ya que algunas son empresas de gran tamaño. Analizando el amplio espectro de las operaciones realizadas y proyectadas, podemos establecer dos tipos de comportamiento general.<sup>11</sup>

En primer término, la venta o la autorización para que el capital extranjero participe en empresas pequeñas y medianas que son rentables, en campos de actividad donde el rezago tecnológico no es tan grande —y puede no existir—, como en el caso de la petroquímica, los bienes de capital, en algunos países la electrónica. La IED es llamada a asociarse o a comprar las empresas buscando acceso a mercados externos, sistemas modernos de administración y la continuidad del desarrollo tecnológico; en términos cuantitativos, estas privatizaciones no tienen casi peso en el aporte de recursos, pero son importantes por cuanto se entrega total o parcialmente el control de aspectos cualitativos de la acumulación (actividades exportadoras, tecnología local). Esta vertiente podría no ser perjudicial si predomina

<sup>10</sup> En 1990, México realizó dos subastas de *swaps* colocando 3 500 md, en tanto que las privatizaciones en Brasil y Argentina se están realizando por esa vía de manera preponderante.

<sup>11</sup> La experiencia en el mundo muestra que los sectores más afectados por la privatización son banca, aerolíneas, telecomunicaciones y electricidad; datos de SHCP para 1988.

la asociación frente a la venta y si son creados los mecanismos para dar continuidad a los procesos de innovación, penetración en los mercados externos y difusión del progreso técnico en actividades conexas.

En el segundo caso, el grueso de las privatizaciones comprende grandes compañías estatales dedicadas a proveer de servicios públicos y a la explotación de los recursos naturales, todas ellas ubicadas en sectores estratégicos: petróleo, telecomunicaciones, generación y distribución de electricidad, minería, transporte aéreo y marítimo, ferrocarriles, puertos, carreteras, infraestructura y, en casos aislados, aeronáutica, energía nuclear, informática y otras actividades que cuentan con niveles internacionales de competitividad (la siderúrgica en Brasil). El cuadro 3 recoge las operaciones de privatización y de inversión más importantes en 1990 y 1991.

El otro elemento a destacar es el de las consecuencias inmediatas de la privatización, pues en muchos sentidos los argumentos del alivio a la deuda y de lograr mayor eficiencia en la gestión de las empresas están siendo desmentidos.

Las negociaciones para la venta de las empresas están marcadas por fuertes presiones para lograr las condiciones más ventajosas para el capital extranjero en torno a tres aspectos: el precio de las empresas, los plazos para cubrirlo y los descuentos en las operaciones de conversión. El caso de las privatizaciones de Entel y Aerolíneas Nacionales es ilustrativo de ello, pues el gobierno se obligó a venderlas a cualquier precio, y tras el cierre de las operaciones los beneficios fueron magros y no guardaron relación con el patrimonio enajenado.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Decepción ante la privatización argentina: "La calidad de los servicios en Argentina no ha mejorado notablemente bajo la propiedad privada aunque las tarifas se elevaron ciertamente... Cuatro meses después de 'vender' la aerolínea nacional, los compradores —principalmente Iberia de España— no han pagado todavía... quizá el peor ejemplo de la privatización argentina sea el sistema de autopista federal. Algunas compañías convinieron en mejorar

La propiedad privada de las grandes empresas no ha significado una mayor eficiencia, pues la magnitud de los rezagos y de las inversiones necesarias para abatirlos no han sido cubiertos por los nuevos propietarios. En un trabajo reciente Samuel Lichtenstein planteó que el interés del capital extranjero por adquirir estas empresas no era tanto el obtener ganancias de productividad o consolidar posiciones en el mercado mundial como la situación monopólica que crea para estos capitales el retiro del Estado: tal es la situación de las privatizaciones de Entel y Telmex,<sup>13</sup> de las aerolíneas, de las concesiones carreteras y ferroviarias, etc. Grandes inversiones de capitales en sociedad que desplazan al Estado y consiguen posiciones monopólicas en cada uno de los países —e incluso a escala regional—, tal es hasta ahora el resultado de las privatizaciones.

#### IED Y CAMBIOS EN LA PLANTA PRODUCTIVA

En las secciones anteriores anotamos algunos de los cambios en las estructuras productivas derivados de la penetración del capital extranjero. Ahora sólo destacaremos los cambios que se pueden detectar en la distribución sectorial de la IED; aislar el efecto *modernizador* de la inversión extranjera (aporte de tecnologías, desarrollo de nuevas actividades, reconversión de los procesos productivos) sólo es posible mediante un análisis por ramas e industrias, el cual escapa a los objetivos más modestos de nuestro trabajo.

Durante los años ochenta se observa el crecimiento de la IED en la formación bruta de capital fijo; las estimaciones que hemos hecho a partir de los datos del BID indican que entre

---

10 000 km de carreteras pero sólo han puesto unas casetas para cobrar peajes." *Excelsior*, 14 de marzo de 1991, p. 1f.

<sup>13</sup> Llama la atención el caso de las compañías telefónicas, pues el servicio no mejora y los planes de expansión descansan en el aumento de la tarifas: será el usuario quien deba financiar el mejoramiento de los servicios.

1980 y 1989 esta relación pasó de 4.15 a 28% en Chile; los valores para Argentina son de 3.12 a 11.75, Brasil de 2.2 a 1.38, Colombia de 0.71 a 7.4, Costa Rica de 4.65 a 10.19 y México de 4.16 a 6.9. Así, puede atribuirse al capital extranjero un papel cada vez más importante en los cambios producidos en ciertas actividades en las economías de América Latina, ya que es el agente que está implantando nuevos rubros y expandiendo o reactivando los existentes, frente a la reducción de las inversiones estatales y locales.

En esta situación, importa analizar el destino de la inversión para establecer las tendencias de la evolución inmediata, tanto en la integración de las cadenas productivas como en las especializaciones de las actividades exportadoras. En Argentina (62.4%), Brasil (74%), México (62.3%) y Venezuela (83.1%), la mayor parte de la IED se aloja en el sector manufacturero debido a las restricciones que existían para el ingreso del capital extranjero en otros sectores. En Chile y Colombia 48% de la inversión foránea se ubica en el sector extractivo, y la manufactura tiene un peso menor (21 y 40%, respectivamente). La IED en servicios es el rubro que crece con mayor velocidad en los años recientes, impulsado fundamentalmente por la desregulación de la actividad en bolsa, las privatizaciones bancarias y la apertura a la competencia externa. Otras actividades como el turismo, los transportes y las telecomunicaciones son importantes en dicho crecimiento. En México este proceso es interesante, pues aun antes de la apertura del sector bancario local a la competencia externa la cuota de los servicios en la IED para 1990 ascendió a 29% del total, mientras que en 1980 era de sólo 8.5%.<sup>14</sup> Esta cuota en Chile era de 29.2% en 1989, de 18.5 en Argentina (1987) y 16% en Brasil (1988). De cara a la desregulación en curso, la tendencia

<sup>14</sup> Si consideramos únicamente el flujo anual de 1991, tenemos que sólo 5.9% de la IED se destina a la manufactura y 84% a los servicios, sin incluir inversión en cartera (datos de Canacindra).

es la reducción de la cuota de las actividades manufactureras y el crecimiento de la participación de los restantes sectores, encabezados por el de servicios, como receptores de IED.

En general, no es posible hablar de un patrón común de integración con la economía mundial para el conjunto de América Latina, pues dependiendo de las actividades que resulten de interés para el capital trasnacional y del grado de desarrollo, se establecen formas diferentes de inserción, como lo muestran los trabajos sobre comercio exterior y cambios en la estructura productiva, incluidos en este libro. Con todo, para Brasil y México, las economías más importantes —y claves en muchos sentidos— de la región, la actividad industrial seguirá siendo el núcleo del proceso económico, tanto por las características de la división internacional del trabajo como por su peso en el producto y en las exportaciones; el gran riesgo que se enfrenta es ver desmanteladas las bases productivas existentes, en favor de la explotación de recursos naturales y de la implantación de industrias subcontratistas —maquiladoras— de las grandes trasnacionales.

La industria es el sector que puede lograr mejores condiciones de inserción en la economía mundial, si las políticas económicas se ocupan de fomentar su desarrollo, sosteniendo procesos de integración económica nacional e internacional duraderos y benéficos para los países latinoamericanos. Por ello, nos interesa establecer el rumbo del capital extranjero en la industria y cruzar esta perspectiva con los resultados del análisis sobre el cambio estructural en América Latina. Utilizamos los datos de la IED de Estados Unidos, considerando que es el principal inversionista en las economías más importantes de la región, exceptuando a Brasil.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Estados Unidos aporta 46% de la IED en Argentina, 48% en Chile, 75% en Colombia, 63% en México, 56% en Venezuela y 28% en Brasil, que recibe 15% de Alemania y 9.6% de Japón. (Datos del Instituto Internacional de Finanzas).

Entre 1980 y 1989 la cuota de América Latina<sup>16</sup> en la IED mundial de Estados Unidos pasa de 12 a 10%. Brasil es el principal receptor, con 37% de la cuota regional en 1989. Otros países que aumentan su cuota son Chile (2 a 2.6) y Colombia (3.8 y 4.8). La participación de Argentina y México se reduce de 9.4 y 22.6 a 6.6 y 17.9% respectivamente. Perú y Venezuela pierden importancia en estos años, 2.3 y 3.9 en 1989, y Panamá alcanza 20% por su carácter de centro financiero internacional.

El monto total de la inversión en la manufactura se distribuye de manera uniforme entre las ramas consideradas (véase el cuadro 4) a excepción de la química, que concentra 22%; la de equipo de transporte alcanza 15% en 1989. En Argentina, entre 1980 y 1989 la IED se redistribuye de manera importante, alojándose centralmente en la industria alimentaria (24%), la química (24%) y la de maquinaria no eléctrica (17%); la rama de equipo de transporte es la que ve disminuida su cuota de manera drástica, pasando de 25.8 en 1980 a 8.4% en 1989. En Brasil no ocurren grandes cambios de la distribución de la IED de Estados Unidos, siendo la industria de maquinaria no eléctrica la de mayor peso (20%). En México la industria automotriz es la que recibe montos crecientes de inversión, de 16.7 en 1980 pasa a 26% en 1989; la química recibe un porcentaje similar y la rama de productos metálicos es la que ve reducida su cuota (4.6%). Para Chile y Colombia no existen datos desagregados de la industria, pero se observa que los sectores extractivo y de servicios son los receptores principales de las inversiones estadounidenses desde 1989.

A pesar de que los niveles de agregación oscurecen los cambios más pronunciados, se observa que, en general, la IED se aloja en las actividades con mayor peso y de mayor dinamismo en las economías de América Latina: la industria de medios

<sup>16</sup> En estos indicadores se excluye la IED recibida en el Caribe, en los paraísos fiscales, por tratarse de fuertes inversiones financieras que distorsionan el proceso que estamos analizando, el de la IED en la industria.

de transporte, la química y la de maquinaria en los países donde la cuota de la industria es significativa, y los sectores extractivo y de servicios en aquellas economías de menor desarrollo relativo. En todos los casos se trata de actividades que controlan sus mercados internos y a lo largo de la década de los ochenta comienzan a destacarse por su éxito exportador. Sin embargo, sería poco riguroso aventurar conclusiones tajantes, dada la *heterogeneidad* con que se producen estos cambios: no es ni toda la industria ni todas las empresas las que consiguen revertir el atraso e insertarse eficientemente en el mercado externo; sólo un análisis más detallado puede mostrar hasta dónde son las empresas con capital extranjero las que alcanzan dicho éxito.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

##### *El curso actual y las alternativas posibles*

La tendencia general de las inversiones extranjeras en América Latina es la polarización entre los países y entre las actividades a las que se dirige. Aun en el marco de la integración económica internacional, que en el continente se expresa a través de la Iniciativa para las Américas, la IED tiene un comportamiento discriminatorio hacia los países de menor desarrollo. El carácter subordinado de nuestras economías implica de suyo un desarrollo desigual de las actividades económicas, lo particular —y lo más grave— de esta heterogeneidad de los años noventa es que ocurre cuando no existe contrapeso estatal: con todas las contradicciones e insuficiencias que se puedan señalar, es la intervención del Estado el factor que profundiza la industrialización, no sólo en América Latina sino en el Sudeste Asiático, al desarrollar las condiciones generales de la producción y aquellas actividades complementarias a la acción de las transnacionales. Desde otra perspectiva, la alianza de clases que expresa el Estado nacional en cada país significó un *límite mínimo* a la penetración del capital extranjero, sustentando diversas experiencias de proyectos nacionales independientes, en mayor o menor grado, del mundo desarrollado. Éste es el centro

de la cuestión; la nueva heterogeneidad expresa en la estructura productiva lo que a nivel social y político está significando la modernización excluyente: la cancelación de los proyectos nacionales y la apuesta de subir a la locomotora del Primer Mundo como la *única vía de desarrollo para América Latina*.

Una segunda vertiente de esta heterogeneidad es la existencia de patrones diferentes de integración para cada país: además de la vocación exportadora, no hay rasgos comunes en las actividades que son el vínculo con el mercado mundial, el capital trasnacional tiene como teatro de operaciones al conjunto de la región y elige los puntos más atractivos para su actividad, sin interesarse en el desarrollo del resto de la economía.

En tercer lugar, el control social y político, la estabilidad macroeconómica y la desregulación en materia comercial y de inversiones son factores decisivos en las orientaciones de la IED hacia América Latina; no basta que un punto de la economía sea atrayente para el capital extranjero, se requiere que las condiciones generales estén bajo control. En ese sentido, las experiencias de Chile, y más recientemente la de México, muestran que el control de la inflación y de los conflictos sociales, en tanto ambos expresan las pugnas entre capital y trabajo y entre los capitalistas, ha sido requisito previo al flujo de las inversiones. El capital trasnacional está dispuesto a apuntalar las iniciativas de los actores sociales que asumen su credo: desregulación, destrucción de los límites sociales, integración de los espacios nacionales.

Nuestro recuento de la actividad del capital extranjero en América Latina arroja las siguientes conclusiones:

La actividad del capital trasnacional se limita a los sectores de mayor rentabilidad. Por una parte, actividades insertas en los circuitos internacionales de valorización, maquiladoras, grandes inversiones para elaborar bienes finales (automotriz) u obtener materias primas y energéticos, y empresas proveedoras de servicios, centralmente financieros (banca, bolsa, seguros, etc.), todas ellas competitivas internacionalmente, orientadas al mercado externo, pero cuya extensión y aporte de recursos

son insuficientes para las necesidades de las economías latinoamericanas.

Cuando el capital extranjero ingresa en las actividades que antes realizaba el Estado, fundamentalmente los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad, transporte), se conforman estructuras monopólicas. Éstos no son campos de alta rentabilidad de cara a su posibilidad de insertarse en el mercado mundial, pero han resultado de interés por constituirse en proveedores únicos, con posibilidades de regular los mercados incluso a nivel regional, y de fundar su expansión en mayores precios y tarifas, en lugar de mayores inversiones.

Éste es un tema central en el debate acerca de las estrategias de apertura total frente al capital extranjero, pues en la medida en que los procesos de inversión obedecen a una lógica transnacional, su aporte a la superación de los desequilibrios y carencias de las economías huéspedes es escaso: por ejemplo, en términos de la integración de los aparatos productivos, se desarrollan segmentos de las cadenas de producción bajo la idea de que una especialización eficiente en el comercio exterior financiará las importaciones que demanda la actividad local. En realidad sólo se desmantelan las bases productivas locales en favor de la penetración de los productos extranjeros, puesto que los capitales transnacionales ejercen un control exclusivo sobre sus ventajas, como son la tecnología, el acceso al financiamiento y a los mercados externos, aquellas derivadas de la concentración y de la operación en escala internacional, etc., y el Estado no crea los mecanismos reguladores para obtener la difusión de tales ventajas. Las nuevas formas de penetrar en el mercado mundial, además del problema de su viabilidad en un plazo mediano, no alcanzan la magnitud necesaria para financiar las importaciones; lo mismo sucede en el plano de los montos de inversión, que son insuficientes para revertir el atraso de América Latina. En todo ello subyace el grave riesgo de depender del capital extranjero en los aspectos cruciales de la estrategia modernizadora: el esfuerzo interno se reduce al control social y político, a la modificación de las regulaciones

institucionales y al alineamiento internacional alrededor de los intereses hegemónicos, los de Estados Unidos.

Así, los alcances de la *modernización excluyente* derivada de privilegiar la actividad del capital extranjero no son la solución de los problemas del subcontinente; incluso cuando se puede poner en el activo del proyecto neoliberal mejoras en los agregados macroeconómicos (exportaciones, reducción del déficit público, crecimiento del producto), el *estilo* del desarrollo que se configura crea mayores desequilibrios que aquellos que trata de superar: la aceleración, así sea mínima, del crecimiento deriva en presiones inflacionarias sobre la cuenta externa, sobre la inversión; asimismo, existen situaciones sociales y políticas inestables que cuestionan la continuidad del proceso, pues los resultados del ajuste han desarticulado las sociedades y desgastado los sistemas políticos a tal punto que la integración continental se encara sin márgenes de maniobra importantes frente a Estados Unidos.

A ello debemos aunar los problemas mal llamados *marginales*, referidos a la sobreexplotación de los recursos naturales y humanos de la región, al retroceso de la identidad cultural de cada país y del conjunto frente a la adopción de otros códigos culturales.

Todo esto no quiere decir que el proyecto neoliberal para América Latina esté condenado al fracaso. El control de las variables macroeconómicas —centralmente la inflación— y la adopción de las políticas de ajuste, garantizarían un flujo constante de capital extranjero, nuevos créditos, IED e inversión en cartera, e incluso en ciertos casos la incorporación de nuevas actividades y nuevas tecnologías; en la medida en que ello suceda, los grupos gobernantes pueden seguir en el poder, ciertos rubros desarrollarse y la modernización continuar hasta alcanzar el punto de una nueva crisis, siempre en los límites de las contadas economías que pasen las pruebas de elegibilidad (México, Brasil, Chile, Argentina y dos o tres más). De lo que se habla es de los costos de ese proceso, demasiado elevados y en desproporción con los beneficios que traería para las sociedades de la región.

En buena parte, la viabilidad del neoliberalismo radica en la inexistencia de un proyecto alternativo a las redefiniciones actuales. Poco a poco comienza a abrirse paso la idea que niega la necesidad de un desarrollo económico a cualquier costo, de una modernización que sólo repare en lo económico y soslaye las necesidades sociales, tan acuciantes en América Latina.

Hasta hace unos años, la oposición al proyecto neoliberal se centraba en una condena de la integración con las economías desarrolladas y en la defensa de la intervención estatal como palanca del crecimiento menos desequilibrado, en una orientación más o menos autárquica; los límites de esta postura se mostraron en el fracaso de los planes heterodoxos de ajuste, pero, sobre todo, en su incapacidad de dar alternativas a los rumbos que ha tomado la economía mundial: ninguno de los gobiernos latinoamericanos, salvo el de Cuba, se ha atrevido a dar pasos efectivos hacia la integración regional.

La necesidad de integrar, de complementar las estructuras productivas deriva de un hecho ajeno a los designios locales: es una redefinición de la economía mundial determinada por las necesidades cambiantes de los capitales trasnacionales; por ello el intercambio, la interpenetración de las economías de América Latina es la primera condición para revertir las tendencias actuantes. En la reciente Cumbre Iberoamericana, el presidente cubano Fidel Castro formulaba con claridad este problema:

Frente a los grandes grupos que hoy dominan la economía mundial ¿hay acaso un lugar en el futuro para nuestros pueblos sin una América Latina integrada y unida?, ¿es que no seríamos capaces de ver si únicamente unidos podemos discutir con Estados Unidos, con Japón y con Europa?, ¿es que solo cada uno de nosotros puede enfrentar esa colosal tarea?... Las grandes potencias económicas no tienen amigos, sólo tienen intereses.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Discurso de Fidel Castro en la reunión inaugural de la Primera Cumbre Iberoamericana, en *La Jornada*, 19 de julio de 1991.

Los términos de la renegociación e incluso del pago de la deuda externa, donde los acreedores han logrado convertir el adeudo en el mejor instrumento para obtener mayores ventajas (liberalización comercial, canje de deuda por inversión, adopción de las medidas de ajuste que convienen al servicio de la deuda), los términos del comercio, donde la regulación de los mercados corresponde a los capitales trasnacionales y la apertura unilateral se considera como el primer requisito para *negociar* con cualquier país latinoamericano; y los términos de la IED, en que la norma que se exige es la apertura irrestricta, todo ello sólo se explica por la atomización de América Latina y *por la falta de vocación política de los gobiernos —pasados y actuales— para buscar en los hechos la integración regional.*

Entre los países latinoamericanos existe comunidad de intereses y mayores posibilidades de llegar a acuerdos mutuamente benéficos, problema que no es de buenas intenciones sino de asimetría de poder, de debilidad individual frente al capitalismo desarrollado y de comunidad histórica que sustenta proyectos económicos y sociales de escala suficiente para negociar con una relación de fuerza menos desigual frente a los capitales trasnacionales. Las perspectivas de la complementación económica son enormes, el obstáculo es la falta de un actor social que priorice la visión estratégica sobre el corto plazo: ni el Estado ni los capitalistas locales parecen interesados en un esfuerzo de tal naturaleza; sólo la liberación del potencial de nuestras sociedades, el establecimiento de regímenes democráticos, no sólo en las urnas sino también en los principales ámbitos de la vida social, aparece como alternativa al proyecto neoliberal.

En ese sentido, la integración con otras regiones no puede ser dejada de lado, sino que debe ser considerada como un factor de primer orden. El capital extranjero puede desempeñar un papel más constructivo en la economía regional si se consiguen acuerdos que garanticen los intereses y las ganancias de estos capitales a cambio de aportes significativos a la transformación de las economías latinoamericanas: provisión de tecnologías

y negociaciones para adaptarlas, creando bases locales de innovación; acceso recíproco a los mercados en igualdad de circunstancias; el desembolso de recursos frescos, reduciendo las conversiones de deuda por activos; modificar los términos del pago de la deuda, reconociendo la corresponsabilidad de acreedores y deudores y repartiendo equitativamente las pérdidas, etc. Y ello sólo será posible si se modifican las relaciones de fuerza vigentes.

Integración entre los países latinoamericanos y nuevas relaciones con los países desarrollados son las alternativas a la integración abrupta que impulsan los gobiernos. Regular la inversión extranjera con mayor habilidad, cambiando ganancias y garantías por creación de ventajas productivas de largo y mediano plazo, es una parte importante de dicha alternativa.

## Cuadro 3

---

*PRINCIPALES PRIVATIZACIONES Y/O PROYECTOS DE IED EN AMÉRICA LATINA*

---

**Argentina**

Venta de dos emisoras de TV. Venta de Entel (60% del capital), 214 md en efectivo, 380 md en valores y el retiro de 5 mmd de la deuda externa; la telefónica de España y Stet de Italia son las compradoras (diciembre de 1990). Iberia de España compra Aerolíneas Argentinas en 260 md, la mitad se pagará en 5 años.

Concesión de 25 años para líneas ferroviarias (11 200 km de vías) a un consorcio estadounidense-argentino; la Iowa Interstate Railroad de Estados Unidos y la Renfe de España participan en la concesión (febrero de 1991). Durante 1991 se concesionarán los 4 campos petroleros más ricos, se venderán empresas del sector energético (Segba, de electricidad, Gas del Estado, Yacimientos carboníferos fiscales) y del servicio portuario. Los recursos obtenidos se estiman en 1 500 md en efectivo y el retiro de 12 mmd de la deuda (abril de 1991). Inversión de 100 md del Banco Germánico de América del Sur en ingeniería financiera. Interés de Alemania para participar en transporte, comunicaciones, puertos, minería y petroquímica.

**Bolivia**

60 empresas, entre ellas plantas de leche, hilanderías, fábricas de cemento, de alimentos, el mayor ingenio azucarero, de metalmecánica, vidrio y otras. Las 12 mayores (petróleo, minería, electricidad, ferrocarriles, telecomunicaciones, almacenes aduaneros, y otras) deben firmar convenios de rendimiento para mantener su condición (junio de 1991).

**Brasil**

La autorización para utilizar intereses de la deuda en retraso y los títulos de deuda depositados en el Banco Central libera recursos por 50 mmd para las privatizaciones (febrero de 1991). En septiembre será la primera subasta de una empresa paraestatal brasileña, la siderúrgica Usiminas, continuando con 26 empresas (17 000 md, 70% del patrimonio productivo del sector estatal) de la siderurgia, petroquímica y fertilizantes; quedan reservados hasta ahora los sectores estratégicos: telecomunicaciones, prospección de petróleo; las acciones sólo podrán ser intercambiadas por créditos públicos con un descuento de 25% sobre el valor nominal. En Usiminas, Japón controla 13%, 10% se ofrecerá a los funcionarios y del 77% restante, al menos 40% deberá quedar en manos de nacionales (mayo de 1991). Se decide limitar los swaps a 100 md anuales (junio de 1991).

Apertura comercial del sector informática (mayo de 1990). Apertura de

la Bolsa de Valores, antes sólo se permitía la compra de cuotas en los fondos creados para ese fin y administrados localmente; se otorgan menores tasas impositivas, gravando sólo las remesas de ganancias al exterior; hasta mayo habían ingresado 72 md, con la nueva medida se espera atraer 500 md en los próximos doce meses.

### **Chile**

Entre 1985 y 1990 se privatizaron unas 33 empresas, entre otras Endesa (electricidad), LABD Chile (aerolíneas) y Entel (teléfonos); para 1991 se privatizarán pequeñas mineras, la marítima del Estado, algunas eléctricas y carboníferas.

IED de Estados Unidos en la minería por 4 mmd entre 1990 y 1994. Convenio de 5 años con España, inversiones estatales y privadas por 1 200 md y créditos por 800 md (marzo de 1991).

Inversión de 350 md de la compañía minera de Canadá, Cominco, para explotar el yacimiento de cobre Quebrada Blanca. La minería tiene proyectos en estudio y en ejecución por 6 mmd, de los cuales 5 mmd corresponden al capital privado, centralmente el extranjero (febrero de 1991). Interés de atraer capitales hacia explotación y exploración minera, infraestructura y transportes. Acuerdo de Sumitomo con Phelps Dodge Co. de EU para adquirir 20% del yacimiento La Candelaria, operación por 40 md; la puesta en marcha del yacimiento requiere entre 350 y 400 md (junio de 1991).

### **Colombia**

Se extingue el monopolio de las comunicaciones, las empresas trasnacionales podrán dar servicios libremente; se proyecta vender la compañía de gas y el Instituto del Seguro Social (diciembre de 1990). Se aprueba la reprivatización de los cinco puertos del país (enero de 1991).

### **Guatemala**

Planes para privatizar el Instituto de Seguridad Social, Correos y Telégrafos, el Banco de los trabajadores, la empresa de Telecomunicaciones, el Instituto de Electrificación, Ferrocarriles y otras. En la negociación de la deuda con México se abrió la posibilidad de canjear una parte por activos de esas empresas (marzo de 1991).

### **Honduras**

Venta a bananeras de Estados Unidos de las instalaciones de cooperativas campesinas: Standard pagó a la cooperativa Agua Blanca Sur 6 md; esta compañía ya posee otra cooperativa y planea más compras (junio de 1991).

### **México**

Desde 1983 se realiza un amplio programa de privatización, pasando de 1 155 empresas paraestatales a 269 en 1991, abarcando el conjunto de las actividades económicas. Las operaciones más importantes son las recientes ventas de Telmex y de los bancos.

### **Nicaragua**

Privatización de la banca; cualquier particular, local o extranjero, puede abrir un banco si dispone de un capital de 2 md. Proyectos para vender 200 empresas, entre ellas la línea aérea y la empresa de telecomunicaciones. En la renegociación de la deuda se acepta el mecanismo de conversión de deuda por capital: con México y Venezuela se han firmado acuerdos para la posible utilización de parte de la deuda en las privatizaciones (marzo de 1991).

200 md de Taiwan para empresas madereras y textiles orientadas a la exportación (octubre de 1991).

### **Paraguay**

Proyectos de privatización de la compañía telefónica (Antelco) y de Líneas Aéreas Paraguayas (junio de 1991).

### **Perú**

23 empresas, entre ellas: Aeroperú, Cía. Peruana de Vapores, Empresa Nacional de Puertos, Cía. Peruana de Teléfonos y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones; los mecanismos de las operaciones incluyen venta de acciones en bolsa, subasta de acciones en remate público, asociaciones con el capital privado (junio de 1991). Puesta en venta de la participación estatal (15 % del capital) en Sogeniese Leasing, dedicada al arrendamiento financiero, del Banco Industrial y de las participaciones en Manufactura Nylon, inmobiliarias, empresas mineras, de fertilizantes, químicas, cementeras y una tabaquera; se privatiza la flota de transporte de combustibles y los servicentros de Petrop Perú (junio de 1991).

Inversiones de Hong Kong en la empresa estatal de textiles que opera en las zonas francas, instalación de un banco y en la línea aérea estatal (junio de 1991).

### **República Dominicana**

En 1991 existían 331 empresas en las zonas francas; en 1990 se autorizaron inversiones por 831 millones de pesos dominicanos (33 nuevas empresas); las principales actividades son la electrónica, tabaco, confección, joyería, alimentos, cuero y pieles; las leyes laborales son favorables al capital y los salarios muy bajos (20 centavos de dólar por hora), (enero de 1991).

### **El Salvador**

Privatización del comercio exterior del café y el azúcar (marzo de 1990) y de la banca (enero de 1991).

### **Uruguay**

Inversiones inmobiliarias en Punta del Este de capital europeo y sudamericano (mayo de 1990). Planes para vender Pluna, línea aérea nacional (enero de 1991). Programa de swaps por 400 md, abarcando todos los sectores; la deuda se cotiza en 53% de su valor nominal (marzo de 1991).

### **Venezuela**

La lista de privatizaciones incluye: telefónica, aerolíneas, bancos, puertos, cementeras, azucareras (mayo de 1991).

Se proyecta permitir la participación extranjera en la banca, entre 20 y 30%, mediante compra de acciones y apertura de agencias; nuevas disposiciones podrían permitir cuotas de 100 por ciento.

Desde 1989 se plantea la apertura del sector petrolero. Contratos para proveer de crudo a coinversionistas en la expansión de su industria petrolera; se espera captar 5 mmd; desde 1990 es posible la inversión 100% extranjera en petroquímica. Inversión en una empresa mixta por 330 md entre Petróleos de Venezuela (PDVSA) y ENI de Italia para construir planta petroquímica. Empresa mixta entre Shell, Mitsubishi, Exxon y Lagoven para explotar reservas de gas natural, inversión por 3 mmd, la firma local es minoritaria pero tiene la presidencia y la dirección general (marzo de 1991). Proyecto de inversión alemana en refinación de crudos pesados, asociación de Veba y Ruhr Oel con PDVSA. (junio de 1991).



# EL SOBREENDEUDAMIENTO DE AMÉRICA LATINA Y SUS DEVASTADORES EFECTOS

Saúl Osorio Paz

## 1. LA DEUDA EXTERNA. DETERMINANTES. LOS VÍNCULOS CON LA PRODUCCIÓN

### *1.1. La deuda externa*

Como es sabido, a lo largo de la década de los setenta América Latina contrajo un gran endeudamiento. Nunca, en la historia económica de la región, se había registrado un volumen de pasivos externos de magnitud tan grande, a tal extremo que en el presente las cargas que han generado estos pasivos constituyen el principal obstáculo para salir de la crisis económica que se vinculó al proceso de endeudamiento. Cuando los ingresos de recursos por deuda externa constituyeron —por un corto periodo— flujos netos de capital y su principal destino era, supuestamente, ampliar el aparato productivo, parecía no haber problemas, de mantenerse relativamente estables los mercados externos de productos, aunque a su tiempo hubo autorizadas voces de alarma. Tales ingresos de capital ocurren cuando desde lustros anteriores la mayoría de las economías de América Latina crecían a tasas relativamente altas o aceptables. Colombia, Perú y Venezuela, como otros países de la región, han contraído también deudas sin precedentes. De estos tres países nos ocuparemos en el presente estudio, en el cual se determina

que, pese a ostensibles diferencias entre ellos respecto al modo como se presenta el subdesarrollo, en lo fundamental el análisis arroja semejanzas por lo que hace a los efectos negativos del endeudamiento. Los tres países mencionados se han visto obligados a efectuar renegociaciones, ajuste, y el futuro aparece incierto en cuanto a una sostenida recuperación. Esto último, aun en el caso de Colombia, que ha mantenido una aceptable tasa de crecimiento del producto interno bruto, pero que ve crecer el peso del servicio de la deuda, como se nota en los últimos años del periodo aquí analizado. En tal virtud, la deuda, por sus consecuencias, especialmente el creciente servicio, constituye un problema para los tres países mencionados.

A continuación se concreta la magnitud de la deuda.

Cuadro 1  
DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA  
(Millones de dólares)

Años	Colombia		Perú		Venezuela	
	Observados	tendencia	Observados	tendencia	Observados	tendencia
1975	3 037	3 125	4 002	5 319	1 393	5 673
1976	3 381	3 609	5 559	5 880	3 204	8 838
1977	3 892	4 169	6 260	6 499	10 812	8 241
1978	4 247	4 815	9 324	7 184	16 383	9 934
1979	5 222	5 562	9 334	7 941	23 071	11 973
1980	6 805	6 424	9 595	8 778	29 608	14 431
1981	8 518	7 419	9 606	9 704	33 100	17 394
1982	10 269	8 570	11 465	10 727	32 050	20 965
1983	11 458	9 898	12 445	11 858	34 712	25 269
1984	12 350	11 482	12 068	13 108	33 862	30 457
1985	14 063	13 204	13 877	14 489	33 362	36 710
1986	14 987	15 251	15 630	16 017	32 897	44 247
1987	15 663	17 615	16 942	17 704	34 444	53 331
1988	16 454	20 345	18 725	19 570	33 823	64 280

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, edición 1989.

Con el fin de formular y desarrollar la hipótesis que se concretará, en subtítulo posterior se comentará el cuadro 1, de por sí interesante. Los cálculos que formulamos para el periodo 1975-1988 señalan crecimientos espectaculares de la deuda, pese a comprender el lapso menos acelerado correspondiente a la década de los ochenta. Así, Colombia presenta un crecimiento del 17%, Perú 10% y Venezuela 21%. La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) tiene significativos cálculos para los tres países citados, de esta manera: Colombia, 1979/1981, 28%; 1982/1983, 16.1%; 1984/1987, 8.2%; 1988, 5.1% y 1989, 3%; Perú, 1979/1981, 1.0%; 1982/1983, 14.0%; 1984/1987, 8.0%; 1988, 10.5% y 1989, 6.7%; Venezuela, 1979/1981, 26%; 1982/1983, 4.1%; 1984/1987, -0.2%; 1988, -1.8% y 1989, 3.0%.<sup>1</sup> A pesar de que la tasa de endeudamiento disminuyó en los tres países, a partir de 1982 tal disminución fue más pronunciada en el caso de Venezuela. Estos últimos datos vale la pena contrastarlos con el hecho de que, entre 1975 y 1981, la deuda en Colombia se multiplicó por 2.8, en Perú por 2.4, y en Venezuela por 23.8. Salvo el caso especial de Venezuela, en los últimos años contemplados de la década de los ochenta, en Colombia y Perú el crecimiento de la deuda no tiene ningún paralelo con el crecimiento del producto interno bruto. La validez de esta relación, a su tiempo, pudo haber hecho reflexionar a los agentes económicos, en especial los del sector público, para no desembocar en un severo sobreendeudamiento. Para ampliar el análisis precedente se requiere introducir una nueva variable: la deuda por habitante, y observar la forma en que crece a partir de 1975.

De la aproximación que expone el cuadro 2 se puede deducir que las tasas de crecimiento tienen un alto significado dentro del cuerpo social y el aparato productivo. Cuando se alude a la cantidad de dólares adeudados por habitante hay que

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, edición 1989.

Cuadro 2  
DEUDA EXTERNA POR HABITANTE  
(Dólares)

Años	Colombia	Perú	Venezuela
1975	131	260	106
1976	142	351	236
1977	161	385	768
1978	172	439	1 123
1979	206	544	1 528
1980	264	544	1 896
1981	323	541	2 137
1982	381	629	2 011
1983	416	665	2 117
1984	439	628	2 000
1985	490	704	1 927
1986	511	773	1 849
1987	523	817	1 885
1988	538	881	1 803

FUENTE: Elaborado por el autor con información del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, editado por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, edición 1989.

tener en mente la densidad media de capital, en países donde aún subsiste una alta proporción de población campesina con bajos rendimientos, la carencia de tierra, los exiguos aperos de labranza y el crecimiento relativamente más acelerado del sector servicios, éste de baja productividad media; y, aun el caso de la actividad industrial, donde se ha utilizado tecnología atrasada, con predominio en la industria liviana, de baja productividad en términos relativos. No obstante esas condiciones, la deuda por habitante en el periodo considerado (1975-1988) en Colombia se multiplica por 4.1, en Perú por 3.4 y en Venezuela por 17.

Aquí importa destacar los siguientes hechos: a) la deuda por sí misma no siempre puede redotar de capital a determinados sectores, por obstáculos sociales, por ejemplo; b) la deuda no necesariamente arroja la mejor función productiva, pues no es

el único factor combinable; c] la deuda no siempre se contrata con fines productivos; d] hay deudas definitivamente improductivas, como las contratadas con propósitos militares o de estudios de proyectos que nunca funcionan, y e] la deuda para pagar intereses es definitivamente improductiva. Pero, es con la plusvalía producida por la población económicamente activa ocupada con la que se cubre el servicio de la deuda, pues dicha población genera en última instancia toda la capacidad de pago. No obstante, de acuerdo con la experiencia latinoamericana del último *boom* de endeudamiento, resulta que la deuda se paga también con parte del precio de la fuerza de trabajo, al caer el salario real.<sup>2</sup>

No se desconoce que la deuda externa puede contribuir a la acumulación de capital. En efecto, con la excepción del caso de Perú en que la inversión interna bruta decae entre 1975 y 1979, en los casos de Colombia y Venezuela aumenta.<sup>3</sup> No obstante, el promedio de crecimiento del producto interno bruto entre 1971 y 1980 es: en Colombia de 5.5%, en Perú de 3.5% y en Venezuela de 4.3%.<sup>4</sup> Pero en el subperiodo 1975-1980 el mismo producto baja: en Colombia a 3%, en Perú a -0.7% y en Venezuela a -1.1%.<sup>5</sup> a pesar del endeudamiento un tanto acelerado en Colombia y Venezuela y de menor magnitud en Perú. Todo ello permite suponer un autoestrangulamiento del modelo de producción prevaleciente desde décadas anteriores, en razón de no haber ejecutado reformas estructurales importantes relativas a la distribución del ingreso, habiéndose sesgado dicho modelo a una producción restringida a una parte minoritaria de la población, la de más altos ingresos. Es decir, se cierran las posibilidades de un consumo masivo, constitutivo de un mercado interno más amplio que hiciera rentables las

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y El Caribe, edición 1990.

<sup>3</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*, 1979.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 1990.

<sup>5</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, edición 1986.

inversiones. Aquí vale la pena traer a cuenta algo relativo a la absorción ineficiente así como a la tecnología aplicada a la producción:

...el valor de las mercancías se determina, no por el tiempo de trabajo que ha costado producirlas, sino por el tiempo de trabajo que cuesta reproducirlas, el cual tiende continuamente a disminuir a medida que se va desarrollando la productividad social del trabajo. Por eso, al llegar a una fase elevada de desarrollo de la productividad social parece como si todo el capital existente fuese, no el resultado de un largo proceso de acumulación de capital, sino el resultado de un periodo relativamente corto.<sup>6</sup>

Refiriéndose a la importancia del crédito en la acumulación de capital, Marx señala también que:

...acelera el desarrollo material de las fuerzas productivas y la instauración del mercado mundial, base de la nueva forma de producción que es misión histórica del régimen de producción capitalista implantarlas hasta cierto nivel. El crédito acelera al mismo tiempo las explosiones violentas de esta contradicción, que son las crisis...<sup>7</sup>

Posteriormente formulamos salvedades sobre el carácter improductivo de la deuda, como cuando se contrata simplemente para pagar intereses. Pero en aquellos casos en que pudo haber excesos de contratación con fines supuestamente productivos, su carácter negativo se explicaría por los resultados, que se podrían detectar por el crecimiento del producto interno bruto. Además, en el proceso de acumulación de capital existe un techo que también puede estar dado por el ciclo económico y por las condiciones estructurales, así entendemos a Marx cuando expone que la acumulación, en ciertos periodos, puede llegar "hasta cierto nivel".

<sup>6</sup> Carlos Marx, *El capital*, tomo III, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 379.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 419.

## 1.2. Factores determinantes del endeudamiento

Sobre el origen del endeudamiento no todos los autores coinciden. Si se generaliza la opinión de Rudiger Dornbusch sobre el caso de México, el endeudamiento debe atribuirse a la actuación de los agentes económicos. Así, afirma:

La comparación justamente revela cuán pobre es la administración actual por comparación con presidencias anteriores [...] Por supuesto la mala actuación macroeconómica se debe en gran medida a la hipoteca dejada por López Portillo en términos de endeudamiento excesivo y sobrevaluación, además de la crisis petrolera de 1986.<sup>8</sup>

Apegándose a otros autores, matiza su punto de vista, que en el caso precitado tuvo que ver con choques de política interna que se expresaron en la balanza de pagos en otros flujos de capital, o sea la fuga de capitales, lo cual coincide con su punto de vista inicial, situando en el centro de los hechos a los agentes económicos. En lo que se puede estar de acuerdo con Dornbusch es en que sí se produjo un endeudamiento excesivo, fenómeno obviamente presente no sólo en México. Éste es el dato empírico intuitivamente observado, que, por otra parte, no aporta un enfoque teórico para explicar el endeudamiento.

La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) asienta que: "Conforme la mayoría de estimaciones hay un gran sobreendeudamiento en la deuda regional total que incide seriamente en el desempeño económico de los países deudores".<sup>9</sup> A su juicio, no fallaron los acreedores ni los deudores, sino el mercado. Resulta que los mercados crediticios son propensos a la sobreexpansión y a la crisis.

<sup>8</sup> Rudiger Dornbusch, "México: estabilización, deuda y crecimiento", *El Trimestre Económico*, núm. 220, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre de 1988, p. 884.

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), *Opciones para reducir el peso de la deuda*, Santiago de Chile, 1990, p. 27.

La CEPAL ubica el endeudamiento en un acontecer cíclico determinado por causas "exógenas": alzas de productos primarios, desarrollo de una rama o sector que modifica las perspectivas de rentabilidad. Ante la expansión y la prosperidad, los mercados crediticios se tornan complacientes. Se cae en miopía sobre la capacidad de pago, dice CEPAL, ante una expansión económica prolongada y una experiencia favorable en materia de reembolsos, que puede crear un estado de "euforia" que no vislumbra la probabilidad de incumplimiento.

En cierta etapa del ciclo, las expectativas positivas pueden autoalimentarse hasta tal punto que la valuación subjetiva del riesgo por los agentes económicos cae hasta un umbral crítico en que todo el mundo comienza a actuar como si la probabilidad de incumplimiento involucrada en dichas operaciones fuera nula.<sup>10</sup>

Como según la CEPAL la deuda excesiva se dio en países que presentan condiciones diferentes, puede resultar equivocado centrarse en una sola causa, sea esta la oferta, la demanda o factores exógenos. Insiste en las fallas del sistema, en que las relaciones entre oferta y demanda en condiciones coyunturales específicas condujeron a una asignación socialmente ineficiente de recursos. O sea que, a su juicio, los países no tenían capacidad para absorber los recursos con eficiencia en actividades productivas. La fuente de esa sobredotación era el mercado no reglamentado, cuya supuesta eficiencia era atribuida al liberalismo. Los bancos —a su tiempo— exploran nuevas fronteras crediticias, porque se encuentran saturados de recursos y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) padecían estancamiento o recesión. "En esa época los líderes del mercado bancario mundial oligopolítico eran los grandes bancos estadounidenses."<sup>11</sup> Sostiene que éstos se sintieron atraídos naturalmente hacia América Latina por los vínculos históricos, políticos y comerciales que enlazan a

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 31.

Estados Unidos con la región, junto al crecimiento económico latinoamericano y a la coyuntura del alza de precios de los productos básicos. Pero la crisis estalla —nos dice la CEPAL— como derivado directo del “estrés” financiero que provocan las alzas en los tipos de interés, recurso propio de una política restrictiva dentro del campo de la OCDE (especialmente en Estados Unidos) dirigida a combatir la inflación. La crisis de 1981 en los países industrializados la atribuye la CEPAL a tal política. Afirma, también, que la reglamentación laxa de los sistemas bancarios nacionales e internacionales explica cómo y por qué los bancos transgredieron toda noción elemental de prudencia.

El ciclo, de acuerdo con la CEPAL, podría tener tres momentos decisivos: “euforia”, “estrés” y “pesimismo”. Todos correspondientes a un enfoque psicologista. La causa de cada momento, por su parte, se origina en acontecimientos “exógenos”, esto es, externos al sistema. Aunque el endeudamiento presenta un comportamiento cíclico, no se puede estar de acuerdo con la CEPAL en su explicación, a no ser que se pruebe que los acontecimientos “exógenos” tienen periodicidad cíclica, y además se vinculan uno a uno con los estados de ánimo mencionados. Una vez demostrado ese comportamiento, hay que averiguar y determinar cómo encajan en los acontecimientos económicos, cómo dan cuenta de ellos. Se encuentra en el discurso cierta contradicción, pues por un lado se afirma que falló el sistema y, por otro, como se cita más arriba, se pone como causa acontecimientos externos, es decir, exógenos y no endógenos. Al mismo tiempo, se ejemplifica con hechos propios del sistema, como alza de precios o expansión de ramas, que califica de exógenos. De todas maneras, sí señala el importante hecho de un cúmulo de recursos financieros inactivos a los que se busca colocación y que, finalmente, se ubican en América Latina.

Por su parte, Bárbara Stalings se pregunta cuáles fueron los factores que explican los *booms* de préstamos en los años veinte y en los años setenta, cuando los bancos no estaban interesados en las finanzas del Tercer Mundo. La autora señala

tres factores necesarios: el clima político propicio, adecuado marco institucional y un gran volumen de ahorro disponible para las instituciones prestamistas. Entre los factores suficientes: los que permitieron preferir a los bancos los activos extranjeros ante los nacionales, considerados menos atractivos por motivo de bajo crecimiento y bajas tasas de ganancia en la economía nacional de los prestamistas. Sitúa como creación institucional de primera magnitud en las finanzas estadounidenses la Organización de la Banca Central (Reserva Federal) en 1913. Agrega que los préstamos de los setenta fueron precedidos de un segundo grupo de desarrollos institucionales, entre éstos el euromercado, que permite evadir los reglamentos y controles nacionales, al tiempo que se innovaba con los préstamos sindicados. El nuevo mercado amplía el uso de fondos aprovechando los préstamos interbancarios. Una vez se presenta la fase contractiva del ciclo económico a principios de los años setenta, los bancos buscan los países latinoamericanos como opción atractiva. "Sin este nuevo desarrollo institucional los préstamos en gran escala de los setenta no habrían sido posibles."<sup>12</sup>

"La tercera condición necesaria para la realización de los préstamos fue un patrón de distribución del ingreso que proporcionó grandes ahorros a las instituciones bancarias."<sup>13</sup> En la década de los veinte en Estados Unidos se produce una redistribución del ingreso en favor de los ricos, quienes más ahorran, obviamente. En la década de los setenta se produce una redistribución mundial del ingreso, que es clave en la internacionalización del euromercado. Se refiere Stallings a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Las condiciones anteriores son necesarias, pero no suficientes. En tanto crecía la economía estadounidense con una tasa de ganancia relativamente alta, no había por qué buscar nuevos mercados de inversión financiera. Por eso —prosigue— la con-

<sup>12</sup> Bárbara Stallings, *Banquero para el Tercer Mundo*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990, p. 233.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 31.

dición suficiente fue la inactividad de la economía estadounidense, que limitó la demanda de préstamos y presionó hacia abajo las tasas de interés. Se relajó también la demanda de otros países industrializados, prestarios preferentes.

Dadas las condiciones necesarias y suficientes, los bancos de Estados Unidos se lanzan a la búsqueda de ganancias y prestatarios en el extranjero (América Latina de preferencia), ofreciendo sus recursos (incluso recirculando los depósitos de la OPEP) en la década de los setenta a los gobiernos de los países latinoamericanos de rápido crecimiento. Sostiene, la autora, que la demanda latinoamericana —que está presente— se explica por la carencia de una industria de bienes de capital y la necesidad de otras importaciones imprescindibles, así como por carecer de un mercado de capitales que financie actividades de largo plazo.

Después de discutir la relación oferta/demanda concluye que: "Estas pruebas [las que analizó], sugieren que un cambio en la oferta fue el factor dominante que causó un cambio en el volumen de préstamos."<sup>14</sup> Pero, en tanto que en la década de los veinte la oferta fue la limitante, en los setenta, al contrario, fue la demanda la que se convirtió en freno para los préstamos. De ahí la caída del premio del interés (como denomina Bárbara Stallings a las sobretasas), pues la liquidez del euromercado era enorme.

Sus conclusiones teóricas pueden sintetizarse en el sentido de que reafirma el punto de vista de que los préstamos internacionales tienen un comportamiento cíclico. Pero rechaza la explicación psicologista de Kindleberger, presentando la alternativa de su explicación por la tasa de ganancia y el crecimiento, y textualmente nos dice: "...ya que las tasas de crecimiento de Estados Unidos decayeron durante los periodos de fuertes préstamos en comparación con los años precedentes".<sup>15</sup> La tercera contribución de la autora a la teoría de la

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>15</sup> *Loc. cit.*

exportación de capitales es la forma de combinar las causas relevantes. En tal modelo entran en causalidad acumulativa por el lado de la oferta el contexto político, la estructura institucional y la distribución del ingreso como factores necesarios y, como causa eficiente, las bajas tasas de crecimiento o las bajas tasas de rendimiento en el país de los bancos. Finalmente —estima con su cuarta contribución— la interrelación de prestamistas y prestatarios en dos niveles: la estructural y la de proceso. La primera refleja la falta de industrias de bienes de capital y de un mercado de capitales, lo que impulsa a demandar capital extranjero. En segundo lugar, en el corto plazo, los vínculos económicos internacionales latinoamericanos, especialmente con Estados Unidos, hacen que la fase menguante del ciclo se transmita vía ingreso por exportaciones, pero la misma recesión estimula los préstamos extranjeros para compensar la caída y financiar los déficit presupuestales.

Aunque únicamente se recogen algunos aspectos principales del pensamiento de la autora, nos parece la explicación más acertada, de los tres puntos de vista aquí sintetizados. Cabría agregar, para globalizar la visión del asunto entre manos, que en el escenario financiero se tiene: 1] la institucionalización de un sistema financiero encabezado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, instituciones que tienen funciones esenciales respecto a las políticas de deuda externa; 2] la actitud de estas dos instituciones, estrechamente dependientes de Estados Unidos, en forma mancomunada formulan políticas que conforman áreas de influencia, siendo una América Latina, y 3] la política exterior de Estados Unidos incluye la política de deuda externa desde una posición hegemónica.

### *1.3. Producción y deuda*

En los epígrafes anteriores se han examinado el monto de la deuda y tres puntos de vista sobre su origen en el caso de América Latina. Aquí, en forma muy breve, resta anotar que existe la suposición de que el endeudamiento se produjo, en

ocasiones, con la intención de aumentar la producción o de mejorar los procesos productivos. Sobre este particular conviene anticipar las siguientes observaciones: el propósito bancario era colocar los excedentes inactivos en su poder, sin previa evaluación crediticia, de ahí que: a) el capital extranjero entró a revalorizarse cuando el producto interno bruto tenía un crecimiento aceptable o alto y sostenido desde lustros anteriores; b) cuando entró a operar, a partir de 1975, antes de la crisis de 1982, sólo agravó en corto periodo los problemas de producción; c) la deuda es retroalimentada por las tasas de interés cuando la producción implica más deuda; d) la deuda ha sido la causa decisiva del estancamiento económico y el retroceso en el ingreso por habitante.

Como se probará empíricamente en análisis posteriores, al afectar el producto nacional bruto, vía descapitalización, estrangula severamente el repunte económico.

## 2. QUÉ SE ENTIENDE POR SOBRE ENDEUDAMIENTO

Con anterioridad se describe el endeudamiento de tres países, Colombia, Perú y Venezuela, se explican las causas generales, a nuestro juicio aplicables a los tres casos particulares y, finalmente la vinculación de la deuda con la producción. Una hipótesis a probar en el curso de este estudio es si se ha producido un sobreendeudamiento, en cuyo caso hay que precisar posteriormente sus indicadores, y de momento intentar su interpretación.

En efecto, una apreciación teórica e histórica sugiere que, dada la dimensión del valor creado en una sociedad concreta y su tasa normal de crecimiento, dados también el acervo de capital, la población económicamente activa, así como los niveles tecnológicos, el proceso y los montos productivos son previsibles, siendo acotables dentro de ciertos límites. Si a una sociedad así considerada se introducen recursos externos en forma sistemáticamente creciente, que paralelamente al capital nacional exigen revalorización completa a cuenta del capital en funciones, y de nuevos recursos físicos —si es factible instalarlos— aun

así, habrá máximos a partir de los cuales la aceleración de los mencionados recursos externos implican sobredotación. Dicho de otro modo, se deriva hacia la ineficiencia. La visión de conjunto así planteada nos hace recordar que en la producción influyen muchos factores: económicos, sociales, culturales, políticos y legales; pero si nos limitamos a los tradicionales, directamente relacionados con el modo de producción, el capital y el trabajo, se puede observar lo siguiente: si los recursos externos se aprovechan para financiar el acervo de capital, la tasa de crecimiento de éste tiene límites. Entre 1870 y 1984 el máximo lo tiene Japón, entre 1959 y 1973, periodo en el que alcanzó una tasa media de 8.95%.<sup>16</sup> En ese mismo periodo Estados Unidos sólo alcanza una tasa media anual de 3.43%, que es la más alta en su historia. Teóricamente esto puede explicarse, entre otras, por las siguientes razones: a) existen estructuras socioeconómicas no fácilmente removibles; b) las inversiones nuevas en condiciones normales se efectúan cuando se han recuperado las antiguas, es decir, todo capital fijo tiene una vida útil, con una rotación de más o menos largo plazo (más de un año). Algo semejante sucede con la tecnología, que va adherida a los nuevos medios de producción. Por consiguiente, no puede hacerse renovaciones instantáneas, aunque se tengan los recursos financieros.

Una cuestión análoga puede sostenerse respecto a la población económicamente activa. En primer lugar tiene una determinada tasa de crecimiento. Pero además, la productividad del trabajo, que es la decisiva en el proceso productivo, no sólo depende del equipo disponible. Influye el nivel cultural, los hábitos de trabajo, la experiencia, el entrenamiento, la nutrición, etc., determinantes que no es fácil cambiar en el corto plazo.

Finalmente, si se ve el resultado de la actividad productiva, la historia económica cuantitativa señala como tasas máximas

<sup>16</sup> Para mayor información véase, Gerardo Fujii, "Estilos de crecimiento económico de largo plazo de cinco países capitalistas desarrollados (1870-1984)", Facultad de Economía, Unidad de Posgrado, México, 1990, mimeo., p. 63.

las obtenidas por Japón y Alemania en el periodo 1950-1973, que alcanzaron 9.4 y 5.9 respectivamente.<sup>17</sup> Teóricamente, tales límites estarían dados por los factores relativos al capital y a la fuerza de trabajo. En el caso de América Latina, y los tres países en estudio, a veces da la impresión de que se prestaba como si no hubiera límites productivos, según las tasas de crecimiento que muestra el endeudamiento.

### *2.1. Indicadores del sobreendeudamiento*

Es obvio, matemáticamente, que conociendo ciertos indicadores, como crecimiento del producto interno bruto, intereses, plazos y crecimiento de la deuda se puede calcular para cada país el punto más crítico del sobreendeudamiento, cuestión que se entrará a analizar posteriormente. Pero se empezará por una relación básica: deuda/PIB.

#### *2.1.1. La relación deuda/producto interno bruto. Una relación estructural*

La relación deuda/producto interno bruto es una relación estructural básica. Se califica de estructural porque sugiere que en plazos largos el capital adeudado puede asir, por el servicio, los frutos del crecimiento económico. Además, esta relación, que se proporciona en el cuadro 3, permite avanzar en el análisis teórico-cuantitativo. Su importancia en la política es evidente ya que, a su tiempo, debió haber sido un signo de alerta para prestamistas y prestatarios.

La misma relación tiene implicaciones cuantitativas y cualitativas, siendo importantes las dos. Como ya se indicó, un aparato productivo con determinado crecimiento es capaz de generar valor agregado, cuyos límites máximos son calculables. El valor de la planta física así concebida (capital en funciones) y otros capitales locales, se revalorizan a partir de una cuota

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 3.

Cuadro 3  
DEUDA/PRODUCTO INTERNO BRUTO  
(Por ciento)

Años	Colombia	Perú	Venezuela
1975	12	22	3
1976	13	30	7
1977	14	33	22
1978	14	48	34
1979	17	47	46
1980	21	47	58
1981	26	46	66
1982	31	53	65
1983	34	65	74
1984	35	61	73
1985	38	68	71
1986	38	71	66
1987	38	71	67
1988	35	86	53

FUENTE: Elaboración del autor con base en Comisión Económica para América Latina y El Caribe, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, edición 1989.

media de plusvalía, y la correspondiente tasa de ganancia. El capital de préstamo extranjero, como tal, se revaloriza en forma directa, cobrando el principal, los intereses y —en su caso— las comisiones. Ambas revalorizaciones (local y extranjera) han de hacerse (directa o indirectamente) necesariamente a cuenta de las series de valor agregado, cuyo crecimiento presenta una determinada tasa, que equivale, en cada periodo (año, por ejemplo) a un incremento absoluto, positivo si no hay recesión. Con este incremento se tiene que hacer frente —normalmente— a los servicios de la deuda y al crecimiento.

El peso de la deuda respecto al PIB, entre 1975 y 1988 pasa, en Colombia, de 12 a 38%; en Perú, de 22 a 86% y, en Venezuela, de 3 a 53%. Esto indica que en orden respectivo, esta relación se multiplica por 3.1, 3.9 y 17.7, entre los años

indicados. Estos indicadores no son simples, si traen a cuenta las tasas de crecimiento de la deuda (véase cuadro 1), así como la deuda por habitante (véase cuadro 2).

## 2.2. *La carga de la deuda*

De acuerdo con lo dicho en párrafos anteriores respecto al endeudamiento y la producción, es también preciso para evaluar y diagnosticar el sobreendeudamiento, considerar las cargas que la deuda implica, que corresponden a los intereses y las amortizaciones. Su magnitud contribuye a interpretar la incidencia en los resultados de la producción y por tanto, si la política de préstamos fue un acierto o una grave equivocación para el futuro del crecimiento económico.

### 2.2.1. *Intereses*

Como es sabido, los intereses constituyen el pago que se hace por el principal que se recibe prestado. Los contratos de deuda de los países en la década de los setenta se contrajeron sobre la base de intereses flotantes. Pero como éstos tendieron a subir, habiendo alcanzado su máximo en agosto de 1981, cuando sobrepasaron el 20% anual, la carga correspondiente se elevó. Sin embargo, el total depende también de las cantidades prestadas, y ya se indicó al principio la forma geométrica en que creció la deuda en cada país estudiado y las tasas correspondientes. En términos absolutos, los pagos por intereses tienden a crecer constantemente (véase el cuadro 4), salvo en el caso de Perú, país que empezó a pagar menos a partir de 1983, según parece, debido a una absoluta incapacidad de pago.

Las tendencias calculadas con base en los datos del cuadro 4 arrojan las siguientes tasas de crecimiento por pagos de interés. Colombia, 20.59%. Este país se ha considerado que tiene un buen manejo de la deuda. Sin embargo habrá que ver los resultados posteriores de este análisis. Para Perú hubo necesidad de calcular dos tendencias: una de 1975 a 1982, periodo durante

Cuadro 4  
INTERESES DE LA DEUDA  
(Millones de dólares)

Años	Colombia		Perú		Venezuela	
	Observados	Tendencia	Observados	Tendencia	Observados	Tendencia
1975	115	110	287	188	104	204
1976	125	133	199	225	122	250
1977	140	161	249	769	223	307
1978	169	194	318	321	393	377
1979	230	234	436	385	659	462
1980	279	282	549	460	1 218	567
1981	409	340	530	550	1 248	695
1982	571	410	549	658	1 659	853
1983	520	495	401	425	1 782	1 046
1984	545	597	368	351	1 528	1 284
1985	766	720	333	290	1 435	1 574
1986	879	869	210	240	1 730	1 931
1987	1 115	1 048	199	199	1 611	2 369
1988	1 135	1 263	164	164	2 043	2 906
1989	1 310	1 524	139	136	2 178	3 565

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social*, 1986 y 1990.

el cual crecieron los pagos por intereses, habiendo alcanzado una tasa de 19.62%. Como a partir de 1983 se restringen los pagos de intereses, la información acusa una tasa negativa, igual a -17.27%, entre 1983 y 1989. La merma del pago de intereses en Perú, automáticamente incrementa el endeudamiento. Finalmente, en Venezuela, los mencionados pagos crecen a una tasa de 22.66%. Las tasas calculadas respecto a los intereses, obviamente hacen prever dificultades financieras, y, lo que es más importante, en el crecimiento económico.

### 2.2.2. Amortizaciones

Las amortizaciones constituyen el otro elemento —además de los intereses— que integran el servicio. Es el retorno del capital

después de cumplir su función de ganar intereses, papel que no hubiera cumplido de no haber encontrado colocación. La suma y las tasas del retorno dependen del volumen de préstamos y de los plazos. El acortamiento de los plazos acelera las amortizaciones, así como las renegociaciones pueden prolongarlas. Al mismo resultado conduce o puede conducir la suspensión de pagos, que en el caso de América Latina tiende a generalizarse. Por ejemplo, Perú y Venezuela han suspendido sus pagos. Perú se ha visto en las más serias complicaciones financieras, dada la incapacidad de pago que la crisis y la deuda generaron.

Las amortizaciones (véase el cuadro 5) presentan altas sumas y tasas correspondientes a pagos de capital, por causa del mismo adeudo.

Cuadro 5  
AMORTIZACIONES  
(Millones de dólares)

Años	Colombia		Perú		Venezuela	
	Observados	Tendencia	Observados	Tendencia	Observados	Tendencia
1975	124	112	254	558	435	492
1976	145	136	256	526	285	535
1977	176	165	405	496	604	582
1978	219	200	432	468	356	632
1979	407	242	488	441	890	687
1980	249	293	959	466	1 736	746
1981	262	355	1 367	392	1 339	811
1982	304	430	973	370	1 601	882
1983	392	521	360	349	931	958
1984	540	631	257	329	1 234	1 041
1985	650	764	346	310	938	1 131
1986	960	925	282	292	1 348	1 230
1987	1 272	1 120	259	276	1 157	1 336
1988	1 623	1 356	139	260	1 231	1 452
1989	2 110	1 641	147	245	1 150	1 578

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social*, 1986 y 1990.

En Colombia 24.1%, en Perú -5.7% y en Venezuela 8.7%. Estas cifras hacen concluir que el peso de la deuda se agrava y complica. Las salidas de capital, una vez disminuye la tasa de endeudamiento en la década de los ochenta, tienden a acentuar su peso negativo sobre el crecimiento, aunque sus frutos a la entrada hayan sido magros o nulos, de acuerdo con lo que se reflexiona en párrafos anteriores. Los rendimientos de los capitales prestados pueden concebirse, a tenor de los resultados, como bajos, iguales a cero, o negativos. Los dos primeros aspectos son de fácil comprensión. Pero debe aclararse que el carácter negativo de la deuda se da en varios casos, como cuando compromete en contrapartidas recursos locales en proyectos que se abandonan, recursos locales que pudieron haber tenido alternativas productivas para un país. También desempeña la deuda un papel francamente negativo cuando, como ocurrió en un alto porcentaje, sirvió para financiar la fuga de capitales, a priori o a posteriori.

### *2.2.3. Los pagos por el servicio de la deuda*

El servicio de la deuda (véase el cuadro 6) representa la suma de pagos correspondientes a intereses y amortizaciones.

Los cálculos en cuanto a tasas de crecimiento dan los siguientes resultados: Colombia, 20.61%; Perú, -1.94%; Venezuela, 15.92%. Hasta 1982, Perú hizo pagos muy fuertes por servicio, con una tasa alrededor del 30% anual. Ahora bien, en el caso de Perú, al calcular toda la serie resulta una tendencia negativa por los efectos que tiene la fuerte caída en los pagos a partir de 1983. Esto último incide en análisis cuantitativos posteriores. Perú llegó a tal situación de bajos pagos por sus condiciones económicas internas y externas, hecho que recibió una connotación de política de deuda con el gobierno de Alan García Pérez.

En términos relativos, en el peso del servicio se refleja el carácter excesivo de la deuda, el denominado sobreendeudamiento. Pero para ahondar en el análisis hay que referirlo o relacionarlo con el crecimiento anual del producto interno bruto.

Cuadro 6  
SERVICIO DE LA DEUDA  
(Millones de dólares)

Años	Colombia		Perú		Venezuela	
	Observados	Tendencia	Observados	Tendencia	Observados	Tendencia
1975	239	226	441	917	539	705
1976	270	273	455	876	407	808
1977	316	330	653	838	827	926
1978	388	399	750	801	750	1061
1979	638	482	925	766	1 548	1 216
1980	529	583	1 506	733	2 954	1 394
1981	670	705	1 896	701	2 587	1 597
1982	875	852	1 527	670	3 259	1 830
1983	913	1 030	711	641	2 713	2 097
1984	1 085	1 245	625	613	2 762	2 403
1985	1 416	1 504	680	586	2 373	2 754
1986	1 848	1 818	493	561	3 078	3 156
1987	2 387	2 198	458	536	2 768	3 616
1988	2 757	2 656	304	513	3 274	4 144
1989	3 424	3 211	286	490	3 328	4 748

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social*, 1986 y 1990.

### 3. COMPROBACIONES DEL SOBREENDEUDAMIENTO

Como se dijo al final del párrafo anterior, una de las formas de evidenciar el sobreendeudamiento consiste en relacionar el servicio anual con los incrementos del producto interno bruto, en forma de cociente o de diferencia.

#### 3.1. La relación incremento del PIB a servicio

Desde un punto de vista formal, esta relación puede presentarse así:

$$\frac{A_n - A_{n-1}}{s}$$

En que:

$A_n$  = Producto interno bruto del año  $n$ , en cifras absolutas.

$A_{n-1}$  = Producto interno bruto del año  $n-1$ , en cifras absolutas.

$S$  = Servicio de la deuda en cifras absolutas.

Un ejemplo es oportuno en este lugar: para Colombia, en 1988, el crecimiento del producto interno bruto fue de 1 500 dólares, comparado con 1987, pero el servicio de la deuda asciende a 2 757 dólares. Si se divide la primera cantidad por la segunda se tiene:

$$\frac{1500}{2757} = 0.55$$

Ésta es la cantidad que aparece en la última línea del cuadro 7.

Los resultados de la aplicación de la fórmula precedente se dan a continuación (véase el cuadro 7).

Cuadro 7  
AUMENTO ANUAL DEL PIB/SERVICIO DE LA DEUDA  
(Cocientes)

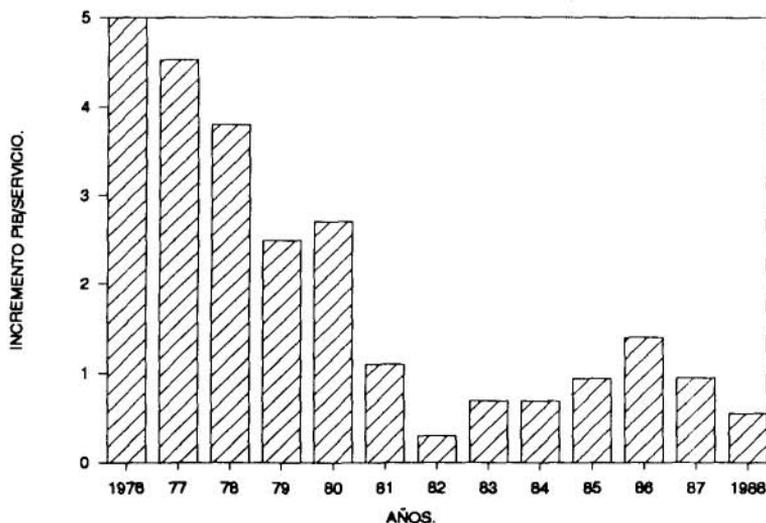
Años	Colombia	Perú	Venezuela
1976	5.20	1.11	2.46
1977	4.53	0.80	1.22
1978	3.80	0.72	1.38
1979	2.49	0.60	0.68
1980	2.70	0.83	0.38
1981	1.10	0.47	-0.20
1982	0.30	0.03	-0.19
1983	0.69	-1.67	-0.99
1984	0.69	-1.67	-0.99
1985	0.94	0.60	0.34
1986	1.40	3.70	0.91
1987	0.65	3.54	0.30
1988	0.55	-6.77	0.75

FUENTE: Elaborado por el autor con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, edición de 1989, Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe de 1986 y 1990*.

Los datos que se presentan en el cuadro 7 y en las gráficas 1, 2 y 3 indican cómo progresivamente el servicio de la deuda absorbe el equivalente a los incrementos anuales del producto interno bruto o más. Cuando la relación es superior a uno, el incremento del PIB, teóricamente cubre el servicio; cuando es igual a uno, quiere decir que la situación salió a mano; y, cuando es inferior a uno, el incremento del PIB no alcanza a cubrir el servicio de la deuda. Tanto en el cuadro 7 como en la gráfica 1, los datos de Colombia son más ilustrativos, pues se trata de un país que reporta un crecimiento sostenido. Así, teóricamente, un país puede crecer, pero si existe un voluminoso servicio de deuda externa, los frutos emigran en concepto de tal servicio. Finalmente, es interesante destacar que la caída en el indicador que precede, así como el perfil de las gráficas correspondientes, empiezan a mermar desde antes de la denominada crisis de la deuda. Al efecto, véanse el cuadro 7 y las gráficas 1, 2 y 3.

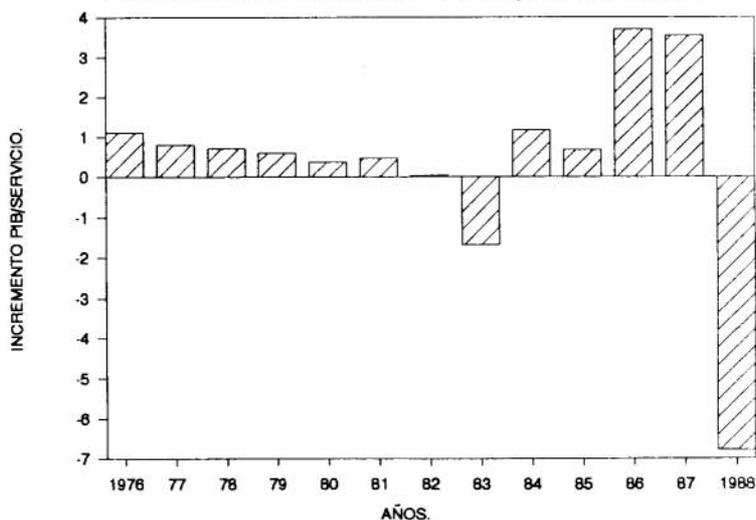
Gráfica 1

## COLOMBIA: INCREMENTO PIB/SERVICIO.



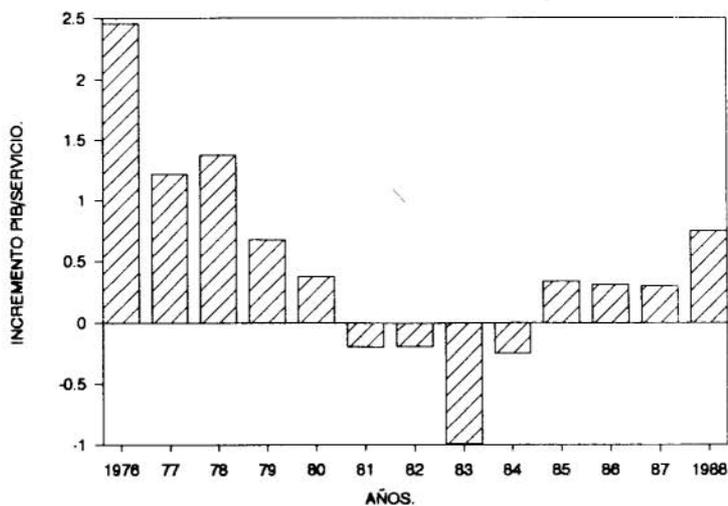
Gráfica 2

## PERU: INCREMENTO PIB/SERVICIO.



Gráfica 3

## VENEZUELA: INCREMENTO PIB/SERVICIO.



### 3.2. La relación de diferencia

Esta relación es muy sencilla y se puede formular por una simple resta:

$$B - S = D$$

B = Incremento anual del producto interno bruto, en cifras absolutas.

S = Servicio de la deuda externa, en cifras absolutas.

D = Diferencia (el resultado).

En el cuadro 8 se presentan los datos numéricos y en las gráficas 4, 5 y 6 los perfiles correspondientes a cada uno de los países en estudio.

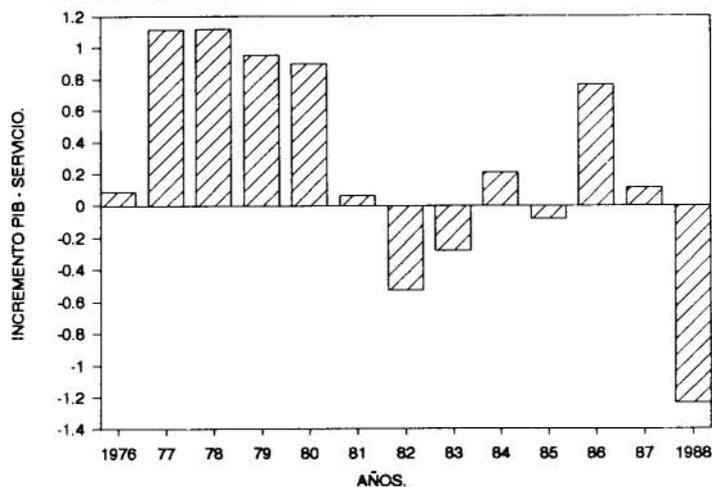
Cuadro 8  
INCREMENTO ANUAL DEL PIB MENOS SERVICIO  
(Millones de dólares)

Años	Colombia			Perú			Venezuela		
	Incre- mentos	Servi- cios	Dife- rencias	Incre- mentos	Servi- cios	Dife- rencias	Incre- mentos	Servi- cios	Dife- rencias
1976	359	270	89	507	455	52	990	407	584
1977	1 432	316	1 116	521	653	-132	1 012	827	185
1978	1 509	388	1 121	537	750	-213	1 034	750	284
1979	1 591	638	953	551	925	-374	1 053	1 548	-495
1980	1 466	529	897	368	1 506	-938	2 136	2 954	-818
1981	735	670	65	894	1 896	-1 002	-528	2 587	-3 933
1982	345	875	-530	65	1 522	-1 457	-696	2 762	-3 452
1983	633	913	-280	-2 538	761	-3 299	-2 707	2 713	-5 420
1984	1 296	1 085	211	901	625	276	-696	2 762	-3 452
1985	1 333	1 416	-83	465	680	-215	800	2 373	-1 573
1986	2 610	1 848	762	1 823	493	1 330	2 800	3 078	-278
1987	2 274	2 387	-113	1 624	458	1 166	1 076	2 768	-1 692
1988	1 520	2 757	-1 237	-2 057	304	-2 361	2 468	3 274	-806

FUENTE: Elaborado por el autor con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, edición 1989, o Informes del Banco Interamericano de Desarrollo, *Informes de 1986 y 1990*.

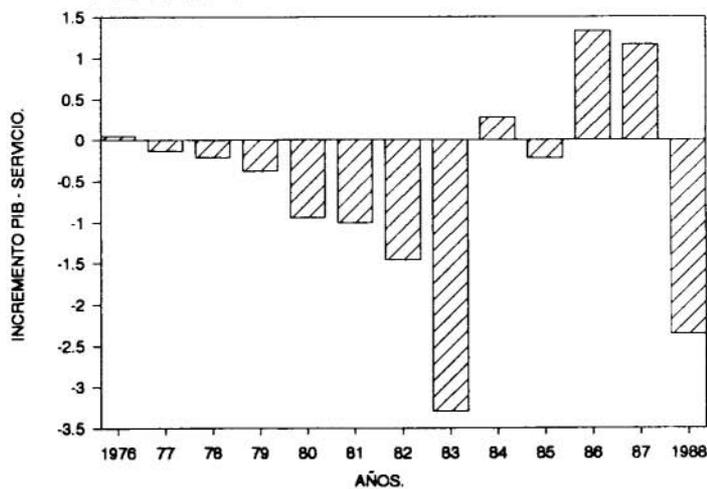
Gráfica 4

## COLOMBIA: INCREMENTO PIB - SERVICIO.



Gráfica 5

## PERU: INCREMENTO PIB - SERVICIO.

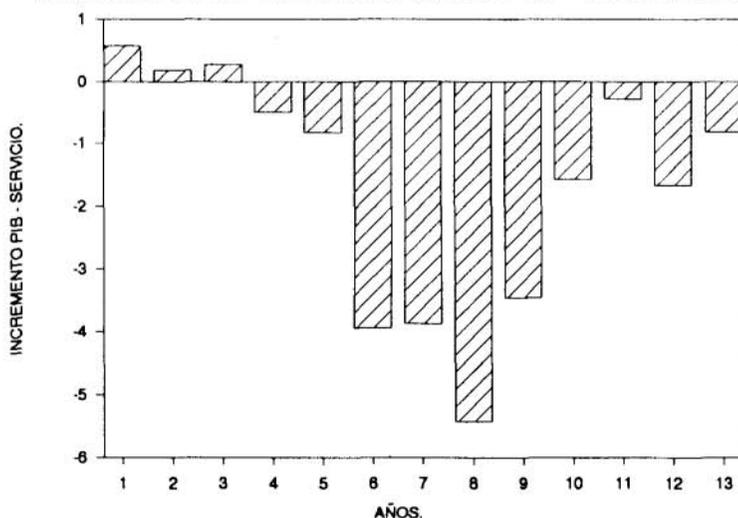


La ventaja de esta forma respecto a la precedente es que evidencia la gravedad de los efectos del sobreindeudamiento, sobre todo al anotar en forma más clara su negatividad. Al efecto, las gráficas demuestran, que aun en el caso de Colombia, hay diferencias (D) enviadas al área negativa. El caso de Venezuela resulta aún más ilustrativo, país que ocupa esa área a partir de 1978 (compárense gráficas).

Ninguna de las dos formas anteriores proporciona la manera de hacer un pronóstico. Para ello se requiere introducir una forma más desarrollada que permita, entre otras cosas, calcular el año crítico en que se flexiona el PNB debido a la devastación del PIB por el servicio.

Gráfica 6

## VENEZUELA: INCREMENTO PIB - SERVICIO.



### 3.3. La devastación del producto interno por el servicio de la deuda

Definamos:

$PIB_x$  = Producto interno bruto del año  $x$ , en cifras absolutas.

$R_x$  = Servicio de la deuda en el año  $x$ , en cifras absolutas.

$PNB_x$  = La diferencia.

Cuando  $PNB$  ya no crece

$$PNB_x = PNB_{x+1}$$

$PIB_x - R_x = PIB_{x+1}$  = La diferencia de los símbolos indicados es igual en el año  $x$  que en el año  $x+1$ .

$PIB_x = PIB_0 (1+r_p)^x$  = Crecimiento del producto interno bruto, en que  $r_p$ , su tasa de crecimiento.

$PIB_{x+1} = PIB_0(1+r_p)^{x+1}$  = Producto interno bruto del año  $x+1$ .

$R_x = R_0(1+r_r)^x$  = Servicio de la deuda, donde  $r_r$  es la tasa correspondiente

$R_{x+1} = R_0(1+r_r)^{x+1}$  = Servicio de la deuda en el año  $x+1$ .

El desarrollo de este modelo conduce a la siguiente igualdad final:

$$x = n = \text{años} = \frac{\log \left[ \frac{(PIB_0) (r_p)}{(R_0) (r_r)} \right]}{\log \left[ \frac{(1+r_r)}{(1+r_p)} \right]}$$

Ejemplo: El caso de Colombia,

PIB<sub>1975</sub> = 25 841 = PIB calculado de Colombia.

$r_p$  = 0.0393 = Tasa de crecimiento del PIB.

$r_{1975}$  = 226 = Servicio calculado.

$r_r$  = 0.2086 = Tasa de crecimiento del servicio.

$$x = n = \text{años} = \frac{\log \left[ \frac{(25841)(0.0393)}{(226)(0.2086)} \right]}{\log \left[ \frac{(1.2086)}{(1.0393)} \right]} = 20.34 \text{ años}$$

En este ejemplo, 20.34 significa los años que han de transcurrir a partir de 1975 para que la gráfica PNB *versus* tiempo de Colombia se flexione hacia abajo. Los cálculos se hicieron para una tasa de crecimiento del PIB de 3.93% y de 20.86% para el servicio de la deuda.

Mediante aplicaciones de esta forma se pueden proyectar el PIB y la diferencia de éste con el servicio, que aquí convencionalmente denominados PNB. Esta última variable refleja de modo específico el castigo del servicio al PIB a lo largo del tiempo (véase el cuadro 9 y las gráficas 7, 8 y 9).

En conclusión, el modelo propuesto permite hacer las más variadas simulaciones, a partir de numerosas combinaciones de supuestos: respecto al crecimiento del producto interno bruto, de la deuda externa, de la tasa de interés, de los plazos, etc. Cálculos que debieron haber hecho los bancos para prestar y los países deudores para comprometerse.

#### 4. EFECTOS DIRECTOS EN LA PRODUCCIÓN

Para probar los efectos directos en la producción más dinámica, que, como es sabido, se da en la producción industrial, podrían citarse varios indicadores. Pero dada la dimensión de este trabajo sólo apuntaremos dos: el ahorro nacional bruto y la inversión

Cuadro 9  
TENDENCIAS Y PROYECCIONES  
(Millones de dólares)

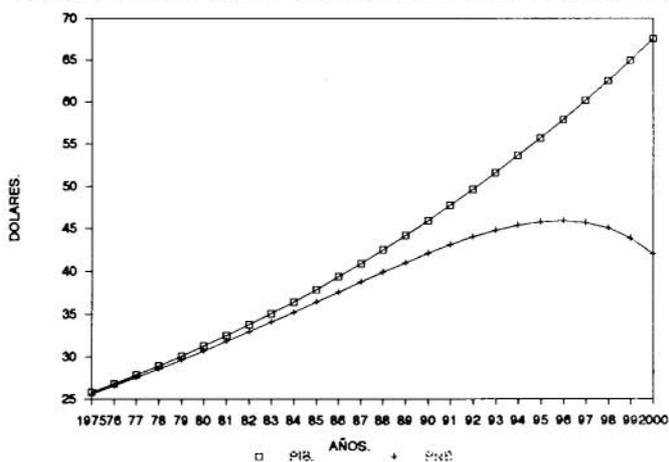
Años	Colombia			Perú			Venezuela		
	1	2	1-2	1	2	1-2	1	2	1-2
	PIB Tendencia <sup>(a)</sup>	Servicios Tendencia <sup>(b)</sup>	PNB	PIB Tendencia <sup>(a)</sup>	Servicios Tendencia <sup>(b)</sup>	PNB	PIB Tendencia <sup>(a)</sup>	Servicios Tendencia <sup>(b)</sup>	PNB
	3.93%	20.8%		1.52%	4.45%		0.5%		
1975	25 841	226	25 615	18 423	917	17 506	46 939	705	46 233
1976	26 853	273	26 580	18 703	877	17 826	47 207	808	46 398
1977	27 906	330	27 576	18 987	839	18 148	47 470	926	46 549
1978	29 000	399	28 601	19 276	802	18 474	47 746	1 061	46 685
1979	30 137	482	29 566	19 569	767	18 802	48 018	1 216	46 802
1980	31 318	583	30 735	19 866	733	19 132	48 292	1 394	46 898
1981	32 546	704	31 841	20 168	701	19 467	48 567	1 597	46 970
1982	33 822	852	32 970	20 475	671	19 804	48 844	1 830	47 014
1983	35 148	1 030	34 118	20 786	642	20 144	49 123	2 097	47 025
1984	36 526	1 245	35 281	21 102	614	20 488	49 403	2 403	46 999
1985	37 957	1 504	36 453	21 423	587	20 836	49 684	2 754	46 930
1986	39 445	1 818	37 627	21 748	561	21 187	49 967	3 156	46 811
1987	40 992	2 198	38 794	22 079	536	21 542	50 252	3 616	46 636
1988	42 598	2 656	39 942	22 414	513	21 901	50 539	4 144	46 395
1989	44 268	3 211	41 057	22 755	491	22 264	50 827	4 748	46 078
1990	46 004	3 881	42 123	23 101	469	22 632	51 116	5 441	45 675
1991	47 806	4 691	43 116	23 452	449	23 003	51 408	6 235	45 173
1992	40 681	5 670	44 011	23 809	429	23 379	51 701	7 145	44 556
1993	51 629	6 853	44 775	24 170	410	23 760	51 996	8 188	43 807
1994	53 652	8 283	45 369	24 538	393	24 145	52 292	9 382	42 910

1995	55 756	10 012	45 743	24 911	375	24 535	52 590	10 751	41 839
1996	57 941	12 101	45 839	25 289	359	24 930	52 890	12 320	40 570
1997	60 212	14 627	45 585	25 674	343	25 330	53 191	14 118	39 073
1998	62 572	17 681	44 892	26 064	328	25 736	53 494	16 177	37 317
1999	65 026	21 370	43 656	26 460	314	26 146	53 799	18 537	35 261
2000	67 574	25 830	41 744	26 863	300	26 562	54 106	21 243	32 863

FUENTE: a) Para datos originales del producto interno bruto: Comisión para América Latina y el Caribe, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, edición 1989 (a precios de 1980). b) Servicios: Datos originales, Banco Interamericano de Desarrollo, *Informes* 1986 y 1990. c) Tendencias calculadas por el autor.

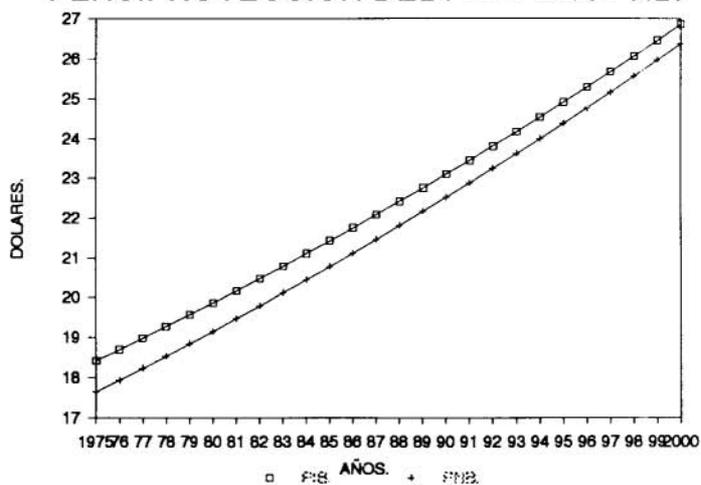
Gráfica 7

## COLOMBIA: PROYECCION DEL PIB Y DEL PNB.



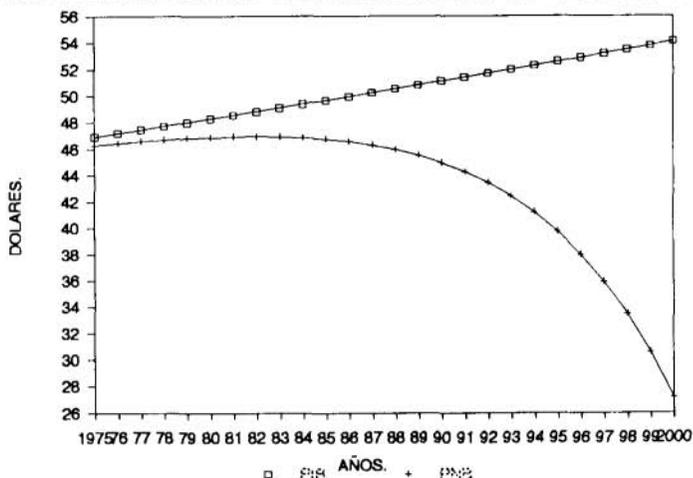
Gráfica 8

## PERU: PROYECCION DEL PIB Y DEL PNB.



Gráfica 9

## VENEZUELA: PROYECCION DEL PIB Y DEL PNB



en maquinaria y equipo (véanse cuadros 10 y 11). La última expresión matemática antes indicada en el párrafo 3 permite calcular el año en que la diferencia mencionada, PNB, se flexiona hacia abajo. En el caso de Colombia, si las condiciones permanecen iguales, ello ocurriría en 1995, en Venezuela se produjo en 1982 (6.42 años después de 1975, exactamente=). El caso de Perú tiene carácter especial porque entre 1981 y 1982 empieza a bajar el servicio. Sin embargo, si el servicio se hubiera mantenido a una tasa aproximadamente igual a la de 1975 -1982, la curva PNB hubiera caído en 1980, y en efecto cayó, pero la trayectoria se recuperó por la política de cubrir un menor servicio. Esta información aclara, respecto a Perú, que si retorna el servicio de la deuda a volúmenes altos, manteniendo iguales las demás condiciones, la variable PNB inmediatamente tenderá a descender, mermando aún más los recursos propios para el desarrollo.

Cuadro 10  
 AHORRO INTERNO BRUTO, PAGO DE FACTORES,  
 AHORRO NACIONAL BRUTO  
 (Millones de dólares de 1980)

Años	Colombia			Perú			Venezuela		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
1970	3 290	517	2 773	3 199	329	2 870	10 056	1 741	8 315
1975	4 193	435	3 758	2 651	367	2 484	16 323	6716	256
1980	5 944	81	5 863	6 318	910	5 408	17 372	9017	282
1981	5 237	223	5 114	5 987	973	5 014	16 020	-18216	202
1982	5 137	729	4 408	5 603	1 009	4 594	11 720	1955	9 765
1983	5 133	1 041	4 092	3 970	1 118	2 852	22 803	2 39610	407
1984	6 518	1 260	5 258	4 348	1 119	3 154	15 249	2 34912	900
1985	5 433	1 146	4 287	4 214	1 047	3 167	14 781	2 43212	349
1986	7 639	948	6 691	3 832	885	2 957	9 126	1 651	7 475
1987	7 990	951	7 039	4 287	749	3 533	11 269	1 570	9 699
1988	7 567	773	6 789	4 401	760	3 641	9 760	1 667	8 093

NOTA: 1: Ahorro interno bruto, 2: Pago de factores, 3: Ahorro nacional.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1989 V.

Cuadro 11  
 INVERSIÓN EN MAQUINARIA Y EQUIPO  
 (Índices 1980=100)

Años	Colombia	Perú	Venezuela
1970	50	49	43
1975	60	122	91
1980	100	100	100
1981	104	119	113
1982	106	112	115
1983	103	114	73
1984	100	58	73
1985	70	52	81
1986	88	60	95
1987	102	68	90
1988	177	49	105

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1989.

En la deducción que se hace al ahorro interno bruto participan preponderadamente los intereses de la deuda, y como se ve en el cuadro 10, las deducciones son considerables. En el cuadro 9 se incluyeron las amortizaciones en las proyecciones del PIB y del servicio. Es obvio que el resultado consecuente es una caída de la inversión en maquinaria y equipo. Aquí conviene llamar la atención sobre que en el mejor de los tres casos, Colombia, entre 1980 y 1988 dicho índice pasa de 100 a 117%. En Perú, desciende 49% y en Venezuela logra apenas el 105%. Estos índices son elocuentes por sí mismos.

Sin embargo, algunos otros índices, como el de producción agrícola en general, los índices de volúmenes físicos de cultivos agrícolas (con excepción de Colombia, en este último), de producción pecuaria, mantienen cierto crecimiento, por cuanto el grado de capitalización de éstos es mucho menor. Las exportaciones primarias vuelven así a recobrar un papel importante, pero los recursos que proporcionan son destinados en parte al servicio de la deuda externa. Y cabe agregar que el margen exportable de este sector deriva de las restricciones que ha soportado el consumo.

#### *4.1. Estructura del producto interno bruto*

Para cerrar el presente análisis se expone una comparación del producto interno bruto de 1975 con 1988. Ello en razón de que hay quienes proponen que el endeudamiento externo tuvo como propósito promover el desarrollo, lo que significaría en los tres casos contemplados una reestructuración del producto interno bruto en favor del sector más dinámico: el industrial (véase el cuadro 12).

Excepción hecha del caso de Venezuela en que se nota un cambio importante en el sector industria (3%), sin duda relacionado con otro cambio igualmente importante en la explotación de minas y canteras, que incluye un rasgo específico de ese país: la explotación petrolera en general. En los casos de Colombia y Perú disminuye el peso del sector industrial.

Por lo que se refiere a servicios básicos como transporte, almacenamiento y comunicaciones, su alza en Colombia y Perú es sólo de un punto porcentual, en tanto que en Venezuela disminuye cinco puntos porcentuales. El renglón que comprende comercio, restaurantes y hoteles cae también en Colombia y Perú, y sólo sube tres puntos porcentuales en Venezuela.

Dentro del marco del endeudamiento, los hechos anotados desmienten la tesis de que el endeudamiento condujo al desarrollo, pues alguna modificación se daría en el presente; por el contrario, en esencia, permanece el mismo cuadro estructural del producto interno bruto, con una ligera tendencia a mermar el sector más dinámico (industria manufacturera), en dos de los casos objeto de estudio. De estos hechos se infiere que, a lo sumo, la deuda contribuyó hasta cierto periodo a mantener la misma estructura económica, por lo que se ha afirmado que durante un lapso encubrió la crisis que enfrentaba el modelo de sustitución de importaciones. En parte esto pudo lograrse por la demanda derivada del gasto público cuando los fondos fueron utilizados por los gobiernos.

## 5. RESULTADOS

1. El endeudamiento excesivo en los tres países analizados tiene como motivación principal la búsqueda de ganancias de las instituciones bancarias prestamistas.

2. Aun con recursos financieros abundantes disponibles, las condiciones determinantes de la productividad imponen límites al crecimiento económico, por lo que resulta imprudente transgredir el parámetro de rentabilidad comprobada al contraer deuda externa. Ante todo, teniendo en cuenta las fluctuaciones cíclicas inherentes al capitalismo, junto a la generación del servicio.

3. Las relaciones formales propuestas, con los supuestos pertinentes, son aplicables en todo caso y permiten efectuar cálculos de áreas en que el endeudamiento es menos lesivo.

4. Desde el punto de vista financiero, en el presente la solución

a la crisis generada por la deuda tiene que ser la disminución de la deuda misma (principal) y no la contratación de nuevas deudas. La disminución considerable de la deuda permite liberar recursos (obtención de recursos frescos vía comercio) sin necesidad de comprometer aún más la producción. Bien aprovechados, dichos recursos pueden permitir de nuevo el crecimiento económico.

NOTA: El presente capítulo es un contenido parcial del primer capítulo de la versión preliminar de la tesis de doctorado que el autor desarrolla actualmente en la Unidad de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.



## EL PLAN BRADY EN MÉXICO: ¿EL FIN DE LA INSOLVENCIA?

Mario J. Zepeda Martínez

*A la memoria de Eduardo González (1947-1989)*

### INTRODUCCIÓN

Transcurridos más de dos años desde la firma de la reestructuración Brady de la deuda externa mexicana con la banca extranjera, son todavía escasos los trabajos que consideran globalmente en su análisis los acuerdos y negociaciones incluidos en la gigantesca operación y que intentan la evaluación de su impacto sobre la economía mexicana.<sup>1</sup>

Como mostraremos en las siguientes páginas, la primera re-negociación Brady, relacionada con los pasivos del segundo más grande deudor subdesarrollado, tiene significación debido a que: a) las evidencias hoy disponibles permiten concluir —a diferencia de anteriores negociaciones— que la actual ha contribuido a regenerar las perspectivas del crecimiento económico del país, y b) como parte de la negociación se han incluido

<sup>1</sup> Entre los principales trabajos académicos realizados sobre el tema puede consultarse a Alicia Girón, *50 años de deuda externa*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1991 —especialmente el capítulo 6—, y a Nora Lustig, “El acuerdo firmado por México con sus acreedores” en *El Trimestre Económico*, núm. 227, vol. LVII, julio-septiembre de 1990.

—explícita e implícitamente— importantes condicionamientos que modifican aspectos básicos de la economía mexicana, obligando a que el nuevo crecimiento adquiriera una calidad determinada, caracterizada por la acelerada integración subordinada a la economía internacional, una rápida privatización de espacios estatales y sociales, y un notable sesgo antisalarial.

A lo largo del trabajo intentaremos demostrar también que los avances alcanzados por México en la renegociación, por concepto de quitas de capital y reducción en la tasa de interés —y por lo tanto en el alivio del servicio de la deuda externa— son realmente limitados, incluso si se comparan con lo que el mercado ha hecho por sus propios medios. Los principales factores que han contribuido a regenerar la posibilidad del crecimiento no se ubican entonces en una reducción sustantiva del servicio de la deuda (que no ocurrió), sino en la creación de condiciones que han permitido: a) alentar grandes flujos de capitales extranjeros al país, en forma de nueva inversión extranjera —hasta ahora sobre todo en cartera— y de nuevos créditos netos —sobre todo al sector privado y a la banca comercial, y b) la disminución de la deuda interna pública y su costo como un efecto indirecto de la renegociación, pero sobre todo del severo ajuste de las finanzas públicas por la vía de la privatización y desincorporación de organismos y empresas públicas, de otros recortes al gasto público programable y del aumento de los recursos fiscales. Todo ello ha derivado en la creación de un cuantioso “fondo de contingencia”, y en la elevación a niveles sin precedentes de las reservas del Banco de México.

Cabe enfatizar entonces en la tesis de que los cambios logrados en materia de nuevos flujos de capital externo y de reducción de la deuda interna se deben tanto o más a las políticas de privatización, apertura al exterior y reducción del salario real, que a lo que constituye propiamente la reestructuración Brady de la deuda externa mexicana, aunque es indiscutible que ésta ha desempeñado algún papel en las modificaciones mencionadas.

En el trabajo se sostiene que ha existido una relación importante

y compleja entre la negociación Brady y los ajustes aplicados a la economía mexicana. Para decirlo sintéticamente: las negociaciones han incluido no sólo aspectos de la deuda externa, sino de la política económica ajenos al tema, y de la "forma de ser" de la economía mexicana y su futuro. Sostenemos aquí que algunos de los cambios estructurales más importantes adoptados por el gobierno mexicano antes, durante y después de la renegociación, no han sido decisiones soberanas tomadas por las instancias estatales correspondientes ante necesidades objetivas de la economía fríamente evaluadas, sino trascendentales concesiones del gobierno al bloque acreedor, producto de presiones y condicionamientos, más que de otra cosa.

Debido a esto, la gestión de los intereses del bloque acreedor ha tenido resultados muy concretos y tangibles en la renegociación: la banca comercial, por ejemplo, prácticamente ha solucionado el problema de los pasivos con el gobierno mexicano a un costo muy modesto en comparación con su contribución a la generación de la crisis, en contraste con el costo pagado por las clases trabajadoras de la población mexicana.

En este sentido se puede sostener que ha existido una relación inversa entre el tamaño y las características del ajuste practicado por el gobierno mexicano y la aportación de la banca a la solución de la crisis. En la medida que ha sido menor el aporte de la banca, se ha requerido que sea mayor el ajuste interno mexicano, y más grande su costo económico y social.

Los costosos ajustes estructurales inducidos en México, sin embargo, han creado un clima propicio para la inversión extranjera, los nuevos créditos y el desendeudamiento interno, logros reales de la negociación Brady, más que la reestructuración de la deuda mexicana, propiamente dicha.

En todo caso, parece correcto plantear la tesis de que ambas cosas, el severo e inequitativo ajuste aplicado a la economía mexicana y la renegociación Brady de la deuda externa, han ido logrando superar parcialmente la situación exasperante de los años ochenta, en que los ajustes fiscales y de balanza de pagos se mostraron como esfuerzos básicamente estériles, a pesar

de lo dolorosos y costosos que resultaban en lo económico y lo social.

El alcance de la renegociación, sin embargo, sigue siendo insuficiente para la solución de aspectos cruciales de la crisis de la deuda en sí, y su dirección inconveniente para el país desde que mantiene vivo el peso del servicio de la deuda y —como se dijo antes— ha impuesto importantes condicionamientos externos a la economía mexicana, que han acentuando la dependencia del crecimiento a la necesidad de cuantiosos flujos de inversiones extranjeras y créditos netos, a la vez que reproducen en escala ampliada la desigualdad social y la concentración de la riqueza, y mantienen —o agrandan— los graves índices de pobreza.

No ha sido éste, sin embargo, el único camino posible: una reducción más sustancial y oportuna de saldos y tasas de interés de la deuda mexicana, que se hubieran alcanzado a través de una negociación mucho más a tiempo, firme y decidida, hubieran posibilitado: a) ajustar las finanzas públicas reduciendo el gasto no programable (vía disminución sustancial de los intereses pagados al exterior), evitando el desplome del gasto programable; b) equilibrar la balanza de pagos, reduciendo más las erogaciones por intereses que las importaciones; y c) un reparto mucho más equitativo del costo de la crisis, evitando el destructivo sacrificio que se ha hecho pagar a los asalariados y otros sectores de ingresos medios y bajos de la población. Se hubiera conseguido así una mejor salvaguarda de la soberanía.

El propósito del presente trabajo es ofrecer al lector una síntesis del conjunto de aspectos de la neogociación Brady de la deuda externa mexicana, a la vez que proporcionar un análisis global (pero no exhaustivo) de sus alcances y limitaciones, con la distancia y la ventaja que ofrecen sus ya más de dos años de existencia.

El trabajo se desarrolla en las siguientes cinco secciones: I. De Baker a Brady: se hace un recuento de las causas que determinaron la quiebra del Plan Baker y el surgimiento del enfoque Brady, así como el contraste de las características principales de ambas políticas; II. Se realiza un análisis y evaluación

de la estrategia de negociación del gobierno mexicano; III. Se describen las etapas de la negociación y se estudia el contenido de los principales acuerdos alcanzados; en la sección IV se realiza una evaluación global de lo alcanzado en la renegociación y en la V se hace una propuesta inicial de la agenda pendiente de la deuda externa mexicana después de la negociación Brady.

## I. DE BAKER A BRADY

### 1. LA CRISIS DEL PLAN BAKER

Al iniciarse 1989, la ineficacia del Plan Baker como estrategia de solución a la crisis de la deuda externa se hizo evidente para todos. La explosión de inconformidad ocurrida durante enero en Caracas, enfrentada con dura represión gubernamental (y que costó la vida a cerca de 300 personas), fue resultado de las medidas de ajuste económico recomendadas por el FMI, ligadas directamente a la situación de la deuda externa venezolana. Se confirmaba así, en forma dramática, lo que tiempo atrás era visible: la política del Plan Baker —si bien dio un valioso tiempo a los bancos, que estos aprovecharon para mejorar relativamente su posición frente al problema— no resolvió o aminoró aspectos centrales de la crisis, incluso para las propias instituciones acreedoras. Antes bien, en algunas cuestiones cruciales, la situación de “no solución” que prevaleció, permitió o provocó su agravamiento.

La incapacidad del Plan Baker para resolver la crisis de los préstamos soberanos afectó —aunque de manera diferente y desigual— a todos los participantes en el problema.

A las naciones deudoras y a sus gobiernos, con el prolongado estancamiento o el retroceso en los niveles económicos. El desquiciamiento de las variables macroeconómicas que se le asoció fue acompañado por un deterioro social de alcance

histórico que además alimentó continuamente una fuerte inestabilidad política.<sup>2</sup>

La banca comercial fue afectada con cuantiosos retrasos en los pagos<sup>3</sup> y el deterioro de la calidad de los saldos acumulados, lo que se expresó en el descenso generalizado de las cotizaciones de los títulos en los mercados secundarios, hasta niveles muy inferiores a la mitad de su valor facial;<sup>4</sup> y en la necesidad

<sup>2</sup> La descripción del deterioro económico y social sufrido por las naciones deudoras ha sido tratado en múltiples trabajos —aunque quizás no todavía en forma suficiente— por lo cual no se insistirá en el punto en estas líneas.

<sup>3</sup> “El número de países con atrasos en el servicio de su deuda externa se incrementó de manera importante en el curso de 1989. Esto dio lugar a algunas tensiones entre deudores y acreedores, que se reflejaron en medidas como la clasificación hecha por los bancos estadounidenses de la cartera de Argentina como de ‘valor deteriorado’, y la acción de un banco al destinar depósitos del Banco Central del Ecuador para cubrir adeudos pendientes(...) La FUENTE más importante de endeudamiento externo para la región durante 1989 fueron los atrasos en pagos. Sólo 5 de los 19 países para los que se dispone de información mantuvieron el servicio pleno y oportuno de su deuda. Tres de los cuatro principales deudores acumularon atrasos y cinco países estuvieron en mora con organismos internacionales.” Banco de México, *Informe Anual 1989*, pp.78 y 79. En 1990, tras haberse ya negociado los casos de Costa Rica, México y Venezuela en el marco de la iniciativa Brady, los atrasos en los pagos (que desde luego no realizaron los países mencionados) siguieron constituyendo el principal mecanismo de financiamiento. Señala al respecto el Banco de México: “Nuevamente la acumulación de atrasos en el pago de intereses, por cerca de 10 mil millones de dólares, constituyó una de las principales fuentes de financiamiento externo, equiparable en monto a los flujos netos de endeudamiento a largo plazo.” Banco de México, *Informe Anual 1990*, p. 92.

<sup>4</sup> “Durante 1989, la cotización de la deuda externa de los países en desarrollo en los mercados secundarios mostró una tendencia a la baja. Esto reflejó fundamentalmente la incertidumbre imperante con respecto a las perspectivas económicas de estas naciones, y el consecuente deseo de muchos bancos de disminuir o eliminar sus compromisos con ellas. Aunque el anuncio de la iniciativa Brady permitió fortalecer las cotizaciones de la deuda de algunos países, esta tendencia no fue ni generalizada, ni sostenida. Así, el precio de la deuda latinoamericana en los mercados secundarios disminuyó de un promedio ponderado de 38 centavos en diciembre de 1988 a 28 centavos a finales de 1989. [Y] el volumen negociado en 1989 en los mercados se-

de aumentar sus reservas para cubrir pérdidas reales o probables por los saldos comprometidos en la crisis de la deuda.

Es necesario insistir en que, sin embargo, existió (y aún permanece) una total desproporción entre el costo pagado por la banca y el mucho mayor costo pagado por las poblaciones de las economías altamente endeudadas.<sup>5</sup>

A los gobiernos acreedores y a los organismos financieros internacionales, la crisis de la deuda les ha afectado deteriorando la calidad de los títulos a su favor, pero sobre todo, generando un importante problema internacional; aunque ciertamente, también les proporcionó una poderosa arma para moldear, según

---

cundarios...(incluyendo conversiones de deuda por capital, bonos de salida, recompras y operaciones interbancarias) ascendió a una cifra estimada de 40 mil millones de dólares. Éste fue un nivel inferior al de 50 mil millones de dólares registrado en el año previo. Una parte importante de este descenso se explica por la caída en el total de operaciones de conversión efectuadas por países en desarrollo. El descenso fue de 22 mil millones de dólares en 1988 a 14 mil millones en 1989, debido a la cancelación realizada por algunos deudores importantes de sus programas de canje de deuda por capital." Banco de México, *Informe Anual 1989*, pp. 80 y 81. En 1990, "Los programas tradicionales de canje de deuda por capital han continuado suspendidos en varios de los países que los habían adoptado anteriormente, a excepción de Chile y Venezuela. Sin embargo, Argentina y México iniciaron programas de canje en apoyo a proyectos de privatización y de infraestructura. Asimismo, Chile y Bolivia continuaron con sus operaciones de recompra de deuda con la banca comercial. El precio ponderado de la deuda latinoamericana en los mercados secundarios aumentó de un promedio de 28 centavos en diciembre de 1989 a 34.7 centavos en noviembre de 1990". Banco de México, *Informe Anual de 1990*, p. 92.

<sup>5</sup> Rudiger Dornbusch lo ve así: "Durante los pasados siete años una estrategia de acomodo temporal de la deuda de los países en desarrollo ayudó a mejorar los balances bancarios. Independientemente de la sensatez de tal estrategia, no hay duda de que ha costado mucho a los países deudores: mientras que los bancos se encuentran en posición mucho más favorable para afrontar la reducción de la deuda, muchos países deudores han experimentado un retroceso económico y social, si no es que una destrucción." "La reducción de las transferencias de los países deudores", en *Soluciones a los problemas de la deuda en los países en desarrollo*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 68, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 35.

sus preferencias, las nuevas relaciones económicas internacionales. Como se verá, la renegociación mexicana en el esquema Brady es un ilustrativo ejemplo de ello.

A las dimensiones económica y social de la crisis de la deuda, ya patentes desde mediados de la década, se añadieron desde 1988 manifestaciones de disgusto popular en aumento contra la forma en que el problema era tratado por el bloque acreedor y los gobiernos latinoamericanos. Lo original no fue entonces la politización del problema, pues desde su inicio estuvo presente al requerirse la intervención de los gobiernos y los organismos financieros internacionales ante la complicación de lo que inicialmente fueron contratos de créditos bancarios "soberanos". El rasgo nuevo de la politización vino de la fuerza de la inconformidad popular expresada en distintos países, en fechas cercanas entre sí.

En ese ámbito se cuentan no sólo los sucesos sangrientos de Caracas, sino la indudable influencia de la situación de la deuda externa en la crisis de legitimidad del gobierno mexicano, sufrida a raíz del desastre electoral del Partido Revolucionario Institucional en julio de 1988, así como las permanentes dificultades políticas en Brasil, Argentina, Perú y otras naciones deudoras. Estas dificultades políticas fueron alimentadas en gran medida (aunque, desde luego, no sólo) por el desastre social producido por la larga crisis económica y por la sensación de inutilidad con que ésta hacía aparecer a las incapaces políticas económicas aplicadas por los gobiernos de la región.

La fuerza de las protestas, aunada a la ya evidente ineficacia del Plan Baker para crear un ambiente que permitiera la reactivación de las economías latinoamericanas, acercó la posibilidad de una política alternativa para enfrentar la crisis de los préstamos soberanos. La idea de las suspensiones coordinadas de los pagos, por parte de los deudores, ganaba fuerza entre las poblaciones latinoamericanas a pesar de la renuencia de los gobiernos. Su realización habría conducido a generar una nueva y diferente correlación de fuerzas entre deudores y acreedores, e inducido a soluciones más equitativas que repartieran

efectivamente los costos de la crisis entre los banqueros y las poblaciones de los países deudores: quizás a sacar el conflicto del terreno favorable a los acreedores en que siempre estuvo situado teórica y prácticamente. Sostenemos además que, paradójicamente, esto hubiera forzado a una solución de fondo y más ágil del problema: exactamente en la dirección hacia la que el propio mercado conducía, y que tanto el Plan Baker como el enfoque Brady han tratado de contrarrestar: la reducción drástica del valor real de los adeudos.

El rápido deterioro de la situación, sin embargo, indujo a la modificación del punto de vista y la política ante el problema del bloque acreedor formulándose el enfoque Brady en sustitución del Plan Baker.<sup>6</sup>

Va siendo claro que la fórmula ofrecida es incapaz de representar la solución global a la crisis del endeudamiento soberano, tanto por el número limitado de países a los que beneficiará como por las características e insuficiencias de las medidas puestas a disposición de los deudores. Pero sobre ello volveremos más adelante.

### *De Baker a Brady: un contraste*

Como se recordará, el Plan Baker admitía formalmente la necesidad de que las economías altamente endeudadas (EAE) crecieran. Para ello se consideraba indispensable que los gobiernos realizaran políticas de ajuste fiscal y de balanza de pagos (con fuertes impulsos hacia la privatización, la apertura externa y un notable sesgo antisalarial). A los bancos correspondía reestructurar los vencimientos de las amortizaciones (alargándolos y aumentando los periodos de gracia) y proporcionar nuevos fondos "frescos" para que las EAE retomaran la senda del crecimiento. Salvo pequeños descuentos en las

<sup>6</sup> Utilizamos el concepto de bloque acreedor para designar al conjunto de bancos comerciales, organismos financieros internacionales y gobiernos de países industrializados con los cuales se ha negociado la deuda externa. Este concepto proviene de autores ligados a la CEPAL.

comisiones y las sobretasas, ni siquiera conceptualmente se aceptaron reducciones en la tasa de interés o en los pagos por este concepto en el Plan Baker.

Hoy sabemos que algunos gobiernos de las EAE comenzaron en esas fechas severos ajustes en sus cuentas fiscales (que a la postre significaban el inicio de profundas reformas de los estados, es decir, de las relaciones políticas, económicas y sociales básicas), en la balanza de pagos (que representaban reformas importantes en la inserción en la economía internacional), y en los niveles salariales reales (que iniciaron el camino de una redistribución negativa del ingreso). Y que los plazos de los vencimientos del principal tuvieron que ser varias veces reprogramados por los bancos.

¿Qué resultados se obtuvieron? La carga de pagos por intereses permaneció inmanejable e incompatible con el crecimiento sostenido, mientras que los fondos "frescos" netos proporcionados por la banca comercial fueron muy escasos (prácticamente nulos, pues los bancos cobraron sumas de intereses, e incluso amortizaciones, mayores a los escasos montos prestados) y sólo los OFI's concurren con algunos recursos, también insuficientes. La combinación del mantenimiento de fuertes pagos de intereses con una aguda restricción crediticia fue determinante para que la mayoría de las EAE sufrieran un prolongado estancamiento o incluso un severo retroceso económico, así como para que padecieran el más virulento, extendido y prolongado proceso inflacionario jamás registrado en su historia. Y a pesar de la severidad del ajuste impulsado por el Plan Baker, los saldos de la deuda y su servicio se resisitieron a reducirse en forma significativa como proporción del producto y de las exportaciones, cuando no aumentaron. Fue frecuente y extendida la sensación de que los severos ajustes aplicados eran básicamente estériles, pues nada sustancial avanzaban en el alivio de los problemas.

Un rasgo importante del esquema Baker que contribuyó a su inequidad consistió en que planteó (y logró) que las negociaciones se realizaran caso por caso, y que de esa misma manera se proporcionaran los escasos nuevos recursos, dando

preferencia a los países que ajustaran "mejor" sus economías (privatizando, liberalizando el comercio exterior y reduciendo salarios reales), evitando cualquier esquema de negociación colectiva de los deudores.

En este sentido, desde el punto de vista de los acreedores el Plan Baker logró un éxito parcial: las negociaciones se realizaron, en efecto, caso por caso; pero ni los "premios" (nuevos préstamos), ni los "castigos" (la negativa de acceso a esos nuevos recursos) fueron significativos como trato realmente diferenciado entre gobiernos "bien portados" (pagadores y que realizaron los ajustes económicos recomendados por los acreedores) y "mal portados" (morosos para pagar o para ajustar sus economías en los términos recomendados por los acreedores) lo que ponía a la vista un posible flanco débil del Plan: si daba lo mismo portarse "bien" que "mal", la actitud adoptada por los gobiernos de las EAE tendería cada vez más a buscar la autosolución, limitándose los pagos.

Ante la crisis del Plan Baker, el enfoque Brady presentó dos innovaciones importantes:

1. Consideró por primera vez la necesidad de una política de los acreedores que aceptara la reducción tanto del saldo como del servicio de la deuda. La reducción se realizaría sólo por la banca comercial (y no por los AOFI's o los gobiernos acreedores, salvo por excepción), como opción entre una variedad de posibilidades: la reducción del valor del saldo de la deuda y/o de su servicio, especialmente por la baja en la tasa de interés, y/o el otorgamiento de recursos frescos, promoviéndose la garantía del pago del nuevo saldo que resultara.

2. A los organismos financieros internacionales y los gobiernos acreedores les correspondería suministrar los recursos prestados que hicieran posible la recompra de los bonos con descuento en el saldo o en la tasa de interés, y la integración de las garantías que respaldaran tanto el saldo restante a favor de la banca comercial como a los nuevos préstamos que ésta proporcionara a las EAE.

En la iniciativa Brady se da continuidad al planteamiento

del Plan Baker (infructuoso en éste) de que las EAE debían volver a crecer a tasas “suficientes”, pero, como queda expuesto, varía la estrategia para alcanzar esta meta hasta entonces incumplida.

La política de reducción al saldo y el servicio de la deuda va sin duda en la dirección necesaria y correcta para solucionar la crisis de la deuda. Es fácil advertir, sin embargo, que la cuestión clave pasa a ser, en su aspecto cuantitativo: ¿en cuánto se reduce el saldo?, ¿en cuánto los intereses?; y otro aspecto central, cualitativo: ¿a cambio de qué?, ¿bajo qué condiciones se harán las quitas y descuentos? La respuesta a esta última pregunta se liga a los condicionamientos impuestos por los acreedores a los deudores.

La tesis que planteamos en estas líneas es la siguiente: el enfoque Brady mantiene la política de “solución” a la crisis de la deuda en el terreno favorable al bloque acreedor y desfavorable a las naciones deudoras, si bien incorpora el concepto de quitas al saldo y reducciones a los pagos de los intereses.

El monto limitado de los recursos globales ofrecidos por los acreedores para financiar la política Brady ofrece un camino de solución parcial y altamente condicionado a sólo un número restringido de EAE, lo que en vez de acentuar la cooperación entre los países deudores ha estimulado la competencia. Adicionalmente, las ofertas de quitas al capital y de descuentos a los intereses —cuando menos en el caso de México— son insuficientes para permitir por sí solos la reactivación de las economías, lo que obliga a complementar los alivios al saldo y a los pagos de intereses, con políticas de atracción masiva a la inversión extranjera y nuevos créditos internacionales. Ello establece un alto grado de condicionalidad a la recuperación económica.

En general, la posibilidad de participación de cualquier gobierno de una EAE de los beneficios de la iniciativa Brady depende de la buena opinión que los acreedores se formen sobre su comportamiento, y no de su grado de necesidad, de sus posibilidades, o del grado de unilateralidad o injusticia con que

hayan evolucionado las condiciones de la deuda en el mercado internacional. Ni tampoco depende del grado de error con que hayan operado los bancos. De hecho, el esquema descansa fuertemente en la exigencia de drásticas reformas a la economía y a la sociedad —no sólo a los aspectos de la política económica ligados a la deuda.

En un mundo en que la competencia por los recursos para el desarrollo se acentúa no sólo por la crisis de la deuda sino por los cambios en Europa del Este, y ante la circunstancia de carecer de un proyecto verdaderamente soberano e independiente de inserción a la nueva economía internacional, el acatamiento de las condiciones y exigencias explícitas e implícitas en el enfoque Brady se vuelve fundamental para atraer los créditos y los montos de inversión extranjera requeridos en el subordinado esquema.

Además, el esquema no ha olvidado garantizar el pago a la banca comercial de la deuda renegociada, mejorando notablemente la calidad de los adeudos, al más bajo costo posible, por sobre la recuperación, reconstrucción y estabilidad de las EAE.

Quizás como resultado de todo lo anterior, el enfoque Brady tampoco ha provocado satisfacción unánime en los medios académicos o políticos estadounidenses. Por ejemplo, Dornbusch y Makin lo han calificado como “una nueva estrategia importante, un cambio drástico del statu quo...”, si bien advierten que “el cambio de estrategia es tardío, bienvenido e inadecuado...”.<sup>7</sup> Por su parte, Karin Lissakers ha señalado: “El proceso de cerrar los libros en este costoso capítulo ha sido finalmente iniciado bajo el Plan Brady del Tesoro de los Estados Unidos...por una reducción negociada de la deuda externa bancaria de las naciones en desarrollo. Pero las reducciones negociadas han sido, por mucho, inadecuadas. Las naciones continúan luchando con deudas que no pueden servir en su totalidad, y las obligaciones sin resolver bloquean el acceso renovado al crédito externo,

<sup>7</sup> Dornbusch y Makin, “Introducción”, en *Soluciones a los problemas...*, op. cit., p. 13.

desestimulan la inversión interna y consumen los recursos fiscales y la capacidad intelectual de los gobiernos deudores. Los miles de millones de dólares en duda en los libros de los bancos requieren reservas masivas para prevenir pérdidas que deprimen los valores de las acciones, drenan el capital de los bancos y debilitan la habilidad de las instituciones para hacerse cargo de nuevos acuerdos.”<sup>8</sup>

Quizás lo señalado por Lissakers no sea exacto en su totalidad para el caso de México (por ejemplo, algunas ramas e instituciones del gobierno y empresas privadas han vuelto al mercado voluntario de créditos a raíz de los ajustes y los acuerdos de la era Brady), pero no hay duda de que buena parte de su mensaje es aplicable a México, y exacto para muchas EAE dadas las insuficiencias del esquema Brady.

## 2. LA RENEGOCIACIÓN MEXICANA: ¿EL FIN DE LA INSOLVENCIA?

La negociación de la deuda mexicana se inició todavía en el contexto del agotamiento del Plan Baker, los días posteriores a la conflictiva toma de posesión de la jefatura del Ejecutivo por parte de Carlos Salinas de Gortari.

Guiados los negociadores mexicanos por la estrategia definida de “reducir las transferencias netas al exterior”, se iniciaron los tratos entre el gobierno y el bloque acreedor. Ya en marcha los trabajos, y probablemente influidos por éstos, surgió y se hizo público el enfoque Brady.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Karin Lissakers, *Banks, borrowers and the establishment. A revisionist account of the international debt crisis*. Basic Books, Harper Collins Publisher, Estados Unidos de Norteamérica, 1991, p. 3.

<sup>9</sup> A fines de 1990 habían concluido negociaciones en el marco de la iniciativa Brady, además de México, en los siguientes países: Costa Rica, Filipinas y Venezuela. Por otro lado, Uruguay y Marruecos lograron “acuerdos en principio” con la banca acreedora. El gobierno chileno, por su lado, concluyó una reestructuración “convencional” de 1 870 millones de dólares (todavía al estilo Baker), en septiembre de 1990. En 1991 no se realizaron negociaciones en el contexto de la iniciativa Brady.

Después de un largo y complejo proceso de negociaciones, iniciado en diciembre de 1988, el 4 de febrero de 1990 fue suscrita, por fin, la "Hoja de Términos y Condiciones" (en realidad son cientos de "Hojas de Términos y Condiciones") que contiene los acuerdos alcanzados entre la banca comercial y el gobierno mexicano.

La firma del documento estuvo antecedida por los acuerdos entre el gobierno mexicano y el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Club de París y algunos gobiernos como los de Japón y España.

El debate provocado por los arreglos, respecto a la eficacia de lo negociado, ha hecho surgir preguntas importantes a cuya respuesta deseamos contribuir en las siguientes páginas. Destacamos las siguientes: ¿permitiría el enmarañado y complejo conjunto de acuerdos adoptados entre el gobierno y el bloque acreedor que la economía mexicana volviera a crecer en forma suficiente, estable y sostenida? O, ¿permitirían los acuerdos alcanzados superar la insolvencia y el sobreendeudamiento de la economía mexicana?

Los voceros del gobierno han respondido con un sí enfático a las preguntas anotadas. Así, recién firmados los acuerdos, Ángel Gurría, subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales, sostuvo las siguientes tesis:

Entramos ahora a una nueva etapa de la historia de la deuda externa del país; el problema del endeudamiento excesivo ha quedado atrás.

Lo ya logrado, más la exitosa puesta en práctica de los lineamientos mencionados [se refiere al conjunto de medidas tomadas por el gobierno en otros ámbitos de la política económica] hará que la deuda externa se convierta nuevamente en un instrumento de apoyo del programa económico, en lugar de un obstáculo al mismo, como sucedió en los últimos ocho años.

Y abundó:

La insolvencia implica, en su interpretación más estricta, el hecho de que no se pueden cumplir las obligaciones. Pero yo quisiera agregar a esta definición estrecha el hecho de que no podamos cumplir con las obligaciones y crecer al mismo tiempo a los ritmos que están planeados en el Plan Nacional de Desarrollo. Lo que estamos diciendo es precisamente lo contrario, que después de esta renegociación el país no sólo es solvente sino que tendrá los recursos y el acceso a los mismos que le permitan crecer a las tasas que están previstas y además mantener con el exterior una relación en cuanto al servicio de la deuda.<sup>10</sup>

Como se ve, el gobierno plantea que la renegociación resuelve el problema del sobreendeudamiento, y que si bien ésta no garantiza por sí sola la recuperación, ha creado las condiciones necesarias y suficientes para que, en combinación con las otras políticas en marcha, se pueda retomar la senda del crecimiento en forma estable y sostenida. Además se ha afirmado con insistencia que lo logrado responde a la mejor opción existente en la realidad.

En este trabajo se sostiene que la renegociación de la deuda no ha sido suficiente para superar la insolvencia y el sobreendeudamiento: para que la economía haya recuperado su capacidad de crecimiento en esta situación de sobreendeudamiento e insolvencia ha sido necesario aplicarle un sobre ajuste y realizar un acelerado proceso de apertura comercial e integración subordinada, sobre todo con la economía estadounidense. Ambos han tenido un altísimo e inequitativo costo económico y social; y han provocado un retroceso en el grado de soberanía económica del país. Vale la pena insistir en que una reducción mucho más equitativa de los saldos acumulados y de los pagos y tasas de intereses, realizada a tiempo, hubiera permitido el necesario ajuste de las finanzas públicas orientado con un sentido de protección a los aspectos sociales, y facilitado la transición de las

<sup>10</sup> Intervención de José Ángel Gurría Treviño, subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales en la sesión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados, el 6 de marzo de 1990, versión estenográfica, pp. 10 y 12.

formas de inserción a la economía internacional, sin exponer ni vulnerar la soberanía en la forma en que se ha hecho.

En cambio, es verdad —como lo han reconocido a medias los propios voceros oficiales— que la renegociación no garantiza por sí sola la recuperación estable y sostenida de la economía mexicana. ¿A qué se debe esta situación? Parte del problema estriba en que se sigue encarando el pago de una importante suma anual de intereses: en 1989 y 1990 fue del orden de 9 mil millones de dólares anuales, y aunque probablemente será menor en los años siguientes (sobre todo por la reducción de las tasas de interés en los mercados), se mantendrá significativa.

La experiencia observada desde la renegociación permite modificar los términos en que se planteaba el problema de la transferencia neta de recursos al exterior: los acuerdos pactados dentro del esquema Brady contribuyeron a hacer indispensables, pero posibles, los flujos de nuevos recursos externos, en la forma de nuevos créditos netos, y de inversión extranjera. Parte del problema estriba en que la porción mayoritaria de los recursos externos nuevos que son necesarios servirán para financiar el pago de los intereses que, sólo disminuidos levemente por efecto del acuerdo, deberán sostenerse.

La afirmación de los voceros del gobierno mexicano, respecto al supuesto fin de la insolvencia mexicana, debe corregirse: si México para crecer requiere mantener un déficit en la cuenta comercial (y no el superávit del estancamiento registrado entre 1982 y 1988), y necesita a la vez pagar una suma importante —aunque ligeramente disminuida— de intereses (lo que da como resultado un déficit considerable en cuenta corriente), la posibilidad de pagar y crecer simultáneamente en el futuro depende de un factor externo: la decisión de los capitalistas foráneos, los gobiernos acreedores y los OFI's, de enviar nuevos recursos a México, ya sea en forma de créditos netos o de inversión extranjera. Ésa es exactamente la situación a la que se ha llegado

## LA POLÍTICA DE AJUSTE Y LA RENEGOCIACIÓN

La renegociación y el profundo ajuste realizado han modificado la percepción de los inversionistas foráneos respecto al futuro de México. A este cambio de percepción ha ayudado también la decisión con que gobiernos acreedores, OFI's y bancos han ofrecido nuevos recursos crediticios netos, como respuesta al ajuste estructural emprendido por el gobierno, acorde con las preferencias del bloque acreedor. Al respecto, existen elementos para afirmar que los impulsos decisivos para lograr este cambio de percepción lo han proporcionado la radical política de privatizaciones y de apertura comercial realizada por el gobierno de México desde 1989. Esta política, incluso ha sido condición crucial para que el país califique como primer beneficiario del enfoque Brady. Los cambios estructurales impulsados por el gobierno de Salinas de Gortari en las fechas en que se renegociaba el acuerdo con la banca son ciertamente impresionantes. Inmediatamente antes de la firma de la reestructuración (durante las negociaciones previas) se concretaron en México: la privatización de la banca, la legalización de los nuevos grupos financieros incluida la apertura parcial a la inversión extranjera en las empresas financieras y de seguros; la desaparición y venta del complejo de empresas paraestatales en aviación, siderurgia y telefonía; en materia de apertura comercial y financiera, el inicio de las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, la reducción previa del promedio de las tarifas arancelarias y la virtual desaparición del sistema de permisos previos de importación; la flexibilización de la regulación a la inversión extranjera (por la vía de los famosos cambios a la ley reglamentaria correspondiente), entre lo más destacado.

Entre los cambios notables posteriores al acuerdo se encuentra la modificación al Artículo 27 constitucional, referente a la posibilidad de asociación y venta del ejido con y al capital privado. Queda por verse cuál será la posición final del gobierno salinista respecto al manejo soberano del petróleo. Se afirma que no

habrá cambios en esa materia (al límite que marque la Constitución) ...pero insistentes versiones previenen respecto a que al final de cuentas se cederá a las presiones estadounidenses en esta materia.

El gobierno ha argumentado que estos cambios fueron decididos soberanamente, pero lo cierto es que se ajustan a las preferencias del bloque acreedor, son impulsados por éste en toda Latinoamérica, coinciden en el tiempo con la renegociación, son favorables al capital extranjero, y tendrán un impacto considerable en la economía y la sociedad mexicanas. Así mismo se puede afirmar que ninguno formó parte del programa de campaña electoral del candidato del PRI; y que si hubieran formado parte del programa quizás los resultados electorales hubieran sido aún más desastrosos para el partido oficial y su candidato. Ciertamente también es que existen pruebas de las condicionalidades cruzadas de los OFI's —en las direcciones emprendidas por el gobierno de México— para otorgar nuevos préstamos, e incluso evidencias documentales de aspectos negociados por México que no han recibido la difusión pública que merecen.<sup>11</sup>

## II. LA ESTRATEGIA DE LA RENEGOCIACIÓN: UNA EVALUACIÓN

### 1. EN LA SENDA DE LA REDUCCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS NETAS AL EXTERIOR

Algunos aspectos de la estrategia de Carlos Salinas de Gortari frente a la deuda externa fueron delineadas desde la campaña electoral en la contienda por la Presidencia de la República, y fueron precisados el mismo día de su tormentosa toma de posesión como Jefe del Ejecutivo. Las dos líneas básicas de la política que propuso seguir fueron: a) buscar por la vía de la negociación la reducción de las transferencias netas al exterior, y b) evitar la confrontación con los acreedores. Nada se dijo,

<sup>11</sup> Véase Documento del Banco Mundial...

**En cambio, sobre la disposición del candidato priista a aceptar importantes condicionamientos de los acreedores, o su coincidencia estratégica con éstos.**<sup>12</sup>

En el mensaje dirigido a la nación el 1 de diciembre de 1988, dijo el Lic. Salinas:

El motor del nuevo crecimiento vendrá, en lo fundamental, del ahorro interno; sin embargo, en materia de deuda externa la situación actual impide la recuperación económica; no volveremos a crecer, de manera duradera, si seguimos, como hasta ahora, transfiriendo al exterior, cada año, el 5 por ciento del producto nacional.<sup>13</sup> Esta situación es inaceptable y es insostenible. La prioridad ya no será pagar, sino volver a crecer. Esto no es demagogia ni advertencia, es un razonamiento meditado que se desprende de las necesidades de mi pueblo y del enorme esfuerzo que ya hemos realizado.

<sup>12</sup> Durante su campaña política, el candidato a la Presidencia de la República por el PRI planteaba así el asunto: "Propongo como meta [...] central en materia de deuda externa, quitas de principal y reducción del pago de intereses. La recuperación de México así lo reclama. Tenemos que capturar de manera generalizada el descuento del mercado secundario, donde se determina el verdadero valor de nuestra deuda externa. Para lograr lo anterior realizaremos, como primer paso, una firme negociación con la banca internacional, con los organismos multilaterales, con los gobiernos de los países industrializados. De su actitud y respuesta dependerán nuestros siguientes pasos. [...] Ante el problema de la deuda externa no proponemos fórmulas irresponsables de confrontación o de efectividad pasajera. Pero sí obtendremos, mediante la negociación firme, soluciones de carácter permanente. Abatiremos la transferencia neta de recursos al exterior para así aplicar el ahorro doméstico a la inversión productiva en el marco de nuestra nueva estrategia de desarrollo." Discurso pronunciado durante la reunión "El reto económico", efectuada en el auditorio San Pedro, en San Pedro Garza García, Nuevo León, el 19 de mayo de 1988. Carlos Salinas de Gortari, *El Reto*, México, Editorial Diana, 1988, pp. 110-111.

<sup>13</sup> Los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisan que la transferencia neta de recursos al exterior tuvo un promedio anual de 5.91 puntos porcentuales del PIB entre 1982 y 1988. Véase, por ejemplo, "Intervención del Lic. José Ángel Gurría Treviño ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados", en *Política Financiera y Hacendaria* núm.11, 6 de marzo de 1990.

Hemos mostrado seriedad al no pretender traspasar al exterior nuestros errores y hemos corregido deficiencias estructurales. Ahora tenemos que volver a crecer.<sup>14</sup>

En seguida instruyó públicamente al secretario de Hacienda y Crédito Público para que “de inmediato” iniciara la renegociación regida por las siguientes bases: 1. Debería “abatirse la transferencia neta de recursos al exterior para que la economía lograra crecer en forma sostenida”. 2. Se reduciría el valor acumulado de la deuda histórica; 3. Se buscarían recursos frescos para un horizonte multianual, “suficientemente largo” y, 4. Se buscaría reducir el valor real de la deuda haciendo que cada vez fuera menor su proporción respecto al producto interno bruto.

La posición de Salinas que hemos citado registró y recogió —en parte— la exasperación existente en la nación contra la ineficacia del gobierno de Miguel de la Madrid para enfrentar el problema de la deuda externa —expresada cabalmente en la urnas en 1988. En particular incorporó la urgencia de reactivar de inmediato el crecimiento económico y de priorizarlo sobre el pago de la deuda. La controversia sobre los objetivos oficiales no se ubica, por lo tanto, en este aspecto de la estrategia, por lo demás recogido de las múltiples expresiones de inconformidad popular registradas hasta 1988; la discusión ha sido sobre la medida y la forma en que esta meta se alcanzó con la renegociación; sobre los medios utilizados y los costos de la estrategia seguida. Igualmente se han discutido los caminos alternativos existentes para superar la crisis de la deuda y respecto al tipo de país que se construiría a continuación.

Durante el tiempo transcurrido desde la renegociación se ha avanzado en la discusión de uno de los aspectos centrales del problema: la cuestión de las transferencias netas de recursos al exterior (TNRE) que son compatibles con un proceso de crecimiento económico, a tasas suficientes, con baja inflación.

El gobierno comenzó estableciendo que su estrategia iría

<sup>14</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Mensaje a la Nación”, en *El gobierno Mexicano*, núm. 1, diciembre de 1988, p. 33.

por el abatimiento de las TNRE; posteriormente se precisó que se reduciría el monto de éstas desde un promedio cercano al 6% anual en la administración de Miguel de la Madrid, hasta "sólo" un 2%, meta de la renegociación. Las voces críticas plantearon que la recuperación del crecimiento económico estable, sostenido y con bajas tasas de inflación, requerían no la reducción de las TNRE, sino su eliminación.

Posteriormente, el voluminoso flujo de capitales al país durante 1990-1991 ha permitido afinar los términos de esta polémica, en la medida que la política económica de Salinas, incluidas privatizaciones y desregulación, apertura económica y la negociación del Tratado de Libre Comercio, combinadas con la aplicación de la política Brady a la deuda mexicana, ha propiciado una recuperación —quizás inesperada para todos— de las TNRE hacia el país, a partir del primer semestre de 1991.

Para precisar los términos de la discusión es conveniente recordar el significado contable del concepto "transferencias netas de recursos al exterior" (TNRE).

El gobierno lo define como "el resultado de exportaciones menos importaciones no factoriales correspondientes a las Cuentas Nacionales".<sup>15</sup> Eso quiere decir que las TNRE están determinadas por la diferencia entre los ingresos totales de divisas al país, por concepto de exportaciones de mercancías y servicios (exceptuando los provenientes por pagos a servicios financieros recibidos por nacionales), y los egresos totales de divisas por concepto de compras de mercancías y servicios al exterior (exceptuando los pagos de intereses y comisiones a la deuda externa y las utilidades a la inversión extranjera).

Es curioso observar que en esta acepción el concepto de TNRE no incluye los pago de intereses al extranjero; al contrario, el concepto se construye excluyéndolos explícitamente. Lo que ocurre es que, en ciertas condiciones, el concepto referido

<sup>15</sup> Esta defición es proporcionada en el *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, en el apéndice "Evolución esperada de la economía", México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, p.141.

puede expresar indirectamente cómo evolucionan estos pagos. En el caso de una economía altamente endeudada y con las características estructurales de una planta productiva subdesarrollada, como lo es la mexicana (sin sector I y II articulado y por ello altamente dependiente para el crecimiento económico de importaciones de maquinarias y equipo, materias primas elaboradas, herramientas e insumos), el que esta cuenta arroje un saldo superavitario indica no la abundancia de recursos —pues las exportaciones superan a las importaciones—, sino más bien que ha sido necesario limitar las importaciones de bienes y servicios “no factoriales” para poder cubrir los pagos a los “servicios factoriales”, hoy determinados principalmente —como se sabe— por los pagos netos de intereses al exterior. Al limitarse las importaciones de bienes y servicios ligados directamente al crecimiento y al consumo de la nación, para pagar la deuda, se está propiciando el debilitamiento (o la anulación) del crecimiento económico.

En contraste, en una economía como —digamos la japonesa—, la existencia de un superávit en el comercio de mercancías y servicios no factoriales (TNRE) significa, efectivamente, abundancia de recursos (las exportaciones de bienes y servicios no factoriales exceden a las importaciones de los mismos), y no implica ninguna restricción en el crecimiento. Caso enteramente distinto al de la economía mexicana.

Pero aun en una economía como la mexicana existen varias posibilidades de modificar o anular las TNRE; y cada posibilidad puede representar opciones de política económica sensiblemente distintas entre sí, y de diferente impacto sobre la economía y la sociedad.

En efecto, la opción de reducir las TNRE al elevar las importaciones al nivel de las necesidades del crecimiento económico sostenido del país, podría venir de la combinación de los siguientes elementos: a) reducción significativa en los pagos netos a los servicios factoriales y/o, b) obtención de nuevos créditos netos y/o inversiones extranjeras que permitan expandir las importaciones de bienes y servicios no factoriales, con o

sin reducción a los pagos a los servicios factoriales.

Es obvio que cuando la reducción de las TNRE se funda más en b) que en a) se corren importantes riesgos y limitaciones en el mediano o largo plazo, sobre todo si se da en la modalidad de mantener altos pagos de intereses con alto nivel de endeudamiento e ingreso de inversión extranjera: entre ellos, el resurgimiento de la insolvencia por elevado endeudamiento, y/o la pérdida de influencia en la conducción de áreas significativas de la economía frente al capital extranjero.

Este último es el rumbo en el que se encuentra la economía mexicana después de la renegociación de la era Brady.

En México la prolongada existencia de una transferencia de recursos al exterior (un superávit en la cuenta de ingresos y egresos de mercancías y servicios "no factoriales") significó una fuerte restricción al crecimiento económico del país y a los niveles de consumo entre 1982 y 1990. Este comportamiento puede observarse en el cuadro 1.

Nótese que, en su momento, el factor clave para explicar la elevación de las transferencias a su nivel más alto fue la caída de las importaciones.

No es, sin embargo, hasta el primer semestre de 1991, cuando se produce un viraje cualitativo en el saldo de las TNRE, y comienzan a ser éstas del exterior hacia México, después de una década de representar salidas.

En el cuadro 2 se expone el comportamiento de los pagos por intereses y de los llamados "pagos netos a servicios factoriales" que ponderan tanto ingresos como egresos por intereses y pagos de utilidades a inversión extranjera. Comparando los cuadros 2 y 3 puede observarse más claramente que la declinación de las transferencias netas no responde ni corresponde a la reducción, en una proporción comparable, de los pagos netos a los "servicios factoriales" o a los intereses.

En efecto, las TNRE declinan a partir de 1989 por una rápida expansión de las importaciones de bienes y servicios no factoriales, financiadas por crecientes entradas de capital (en la forma de nuevas inversiones extranjeras y de nuevo endeu-

Cuadro 1  
MÉXICO. TRANSFERENCIAS NETAS DE RECURSOS AL EXTERIOR 1980-1991  
(Millones de dólares)

Año	<i>Ingresos totales por exportación de mercancías y servicios no factoriales (A)</i>	<i>Egresos totales por importación de mercancías y servicios no factoriales (B)</i>	<i>Saldo: transferencias netas al exterior (C)=(A)-(B)</i>
1980	21 162	25 233	-4 071
1981	26 373	32 138	-5 765
1982	29 474	20 236	6 238
1983	27 496	12 812	14 684
1984	30 567	16 265	14 302
1985	28 638	18 504	10 134
1986	22 355	16 327	6 028
1987	28 281	17 252	11 029
1988	29 637	24 963	4 674
1989	35 033	33 236	1 797
1990	42 129	40 901	1 228
1991 <sup>(e)</sup>	42 004	44 586	-2 586

FUENTE: Calculado por el autor con base en los datos de "Balanza de Pagos" del anexo del *Tercer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1991*.

<sup>(e)</sup> Estimado con base en los resultados preliminares de los tres primeros trimestres.

damiento neto), y no por una declinación significativa en los pagos de intereses o de los pagos netos a servicios factoriales. En 1991 estos dos últimos conceptos descendieron en una forma más tangible, pero ello se debe a la reducción en los mercados financieros internacionales de la tasa Libor, hasta sus niveles más bajos en los últimos veinte años, y no a lo logrado por la reestructuración Brady: de hecho, como se verá páginas más adelante, la deuda que se benefició de reducción en las tasas de interés ("Bonos a la par") está hoy más cara que la deuda que paga tasas de mercado, lo que hace aparecer con más nitidez las limitaciones de la renegociación Brady.

Cuadro 2  
MÉXICO. INTERESES PAGADOS POR CONCEPTO DE DLUDA EXTERNA Y  
PAGOS NETOS A SERVICIOS FACTORIALES 1980-1991  
(Millones de dólares)

Año	<i>Intereses</i>	<i>Pagos netos a servicios factoriales</i>
1980	6 147	-6 669
1981	9 485	-10 287
1982	12 203	-12 459
1983	10 103	-9 266
1984	11 716	-10 064
1985	10 156	-8 898
1986	8 342	-7 701
1987	8 097	-7 062
1988	8 639	-7 117
1989	9 278	-7 801
1990	9 195	-7 715
1991	8 388	-6 866

FUENTE: Calculado por el autor con base en los datos de *Balanza de Pagos* del anexo del *Tercer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1991*. El dato correspondiente a 1991 proviene del *Informe* del Banco de México 1991.

Siguiendo adelante, en el cuadro 3 puede apreciarse el significativo aumento en las entradas netas de capitales al país a partir de 1989.

Para una mayor comprensión del comportamiento de las transferencias al exterior es provechoso utilizar otras dos mediciones del fenómeno: la Transferencias Netas Factoriales al Exterior (TNFE) y la Transferencias Netas Crediticias al Exterior (TNCE), ambas de uso corriente en la literatura económica.

Cuadro 3  
 SALDO DE LA CUENTA DE CAPITAL EN MÉXICO 1981-1991  
 (Millones de dólares)

Año	Largo plazo (A)	Corto plazo (B)	Total (C)=(A)+(B)
1980	10 399	1 044	11 443
1981	18 942	7 415	26 357
1982	16 640	-6 887	9 753
1983	7 136	-8 528	-1 392
1984	3 734	-3 578	156
1985	-22	-1 788	-1 810
1986	1 146	691	1 837
1987	4 472	-5 048	-576
1988	-772	-677	-1 448
1989	3 974	-936	3 038
1990	4 739	4 968	8 163
1991	17 530	3 102	20 179

FUENTE: Misma del cuadro 2.

Las TNFE resultan de la diferencia entre los ingresos netos de capitales externos a un país, en un periodo dado (en la forma de créditos netos e inversión extranjera directa), y las salidas por pagos a estos mismos en al forma de intereses y utilidades. En el cuadro 4 puede observarse su evolución en México a partir de 1980. Es de notarse que la relación entre las entradas de capital y sus formas de pago (intereses y utilidades) ha dado un vuelco a partir de 1990, pero como resultado del aumento de las primeras y no de la reducción significativa de los segundos.

Un comportamiento similar puede observarse en lo que se refiere a las TNCE, en el cuadro 5.

Lo hasta aquí expuesto puede también ser analizado bajo la siguiente óptica: en la medida en que mayor sea la aportación del pago de intereses al déficit en cuenta corriente, mayor será la cantidad de inversión extranjera y/o créditos netos que se destinarán no a financiar el crecimiento y el desarrollo de

la economía mexicana sino a la transferencia de recursos a los banqueros extranjeros. En una esfera más reducida, aun cuando hubiera financiamientos netos nuevos suficientes, en la medida que los pagos de intereses se mantengan altos, los financiamientos se destinarían en una proporción considerable a pagar intereses y no al crecimiento. Esto último constituye lo novedoso del déficit en cuenta corriente: que la dimensión absoluta y relativa de los pagos financieros se va a mantener en un nivel que es demasiado alto (aunque se haya reducido respecto al pasado).

Como se ha expuesto ya, la reducción negociada al saldo y a los intereses de la deuda externa mexicana no resuelve

Cuadro 4  
MÉXICO. TRANSFERENCIAS NETAS FINANCIERAS AL EXTERIOR 1980-1991  
(Millones de dólares)

Año	Entradas netas de capital (A)	Pagos netos al capital (B)	Transferencias netas financieras al exterior (C)= (A)-(B)
1980	11 443	-6 669	4 774
1981	26 357	-10 287	16 070
1982	9 753	-12 459	-2 706
1983	-1 392	-9 266	-10 658
1984	156	-10 064	-9 908
1985	-1 810	-8 898	-10 708
1986	1 837	-7 701	-5 864
1987	-576	-7 062	-7 638
1988	-1 448	-7 117	-8 565
1989	3 038	-7 801	-4 763
1990	9 707	-7 577	2 130
1991 <sup>(e)</sup>	20 600	-6 400	14 200

FUENTE: Calculado por el autor con base en los datos de "Balanza de Pagos" del anexo del *Tercer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1991*.

<sup>(e)</sup> Estimado con base en los resultados preliminares del primer semestre.

por sí sola el problema del bloqueo al crecimiento económico del país. El esquema requiere de fuertes volúmenes de inversión extranjera directa, nuevos créditos netos y repatriaciones de capital, que en México comienzan a darse como resultado no sólo de la renegociación de la deuda sino de la dramática reforma al Estado mexicano, a la economía y a la sociedad misma.

Se trata de que la recuperación del crecimiento de la economía mexicana —que es posible con el alivio parcial obtenido, y siempre y cuando se mantenga el flujo de los recursos del exterior— deberá mantener parte sustancial del pago de un tributo financiero por la crisis de la deuda de la década de los ochenta. Tal situación hace imposible que se cumpla el ofrecimiento inaugural del licenciado Salinas de Gortari, en el sentido de que “el motor del nuevo crecimiento vendrá, en lo fundamental, del ahorro interno”, citado antes.

Cuadro 5  
MÉXICO. TRANSFERENCIAS NETAS CRÉDITICIAS AL EXTERIOR 1980-1991  
(Millones de dólares)

Año	Endeudamiento neto externo (A)	Pagos netos de intereses al exterior (B)	Transferencias netas crediticias al exterior (C)= (A)-(B)
1980	10 532	-5 125	5 407
1981	27 780	-8 099	19 681
1982	8 920	-10 878	-1 958
1983	1 833	-8 824	-6 991
1984	1 667	-9 642	-7 975
1985	-923	-8 334	-9 257
1986	512	-6 879	-6 367
1987	2 423	-6 209	-3 786
1988	-330	-6 132	-6 462
1989	1 066	-6 698	-5 632
1990	12 337	-6 389	5 948
1991 <sup>(e)</sup>	11 064	-5 648	5 416

FUENTE: Misma del cuadro 4.

Respecto a la negociación sin confrontación, los resultados obtenidos en la negociación mexicana posiblemente marcan los límites máximos a los cuales se podría llegar. Quedará para la especulación el saber lo que se hubiera podido alcanzar si entre 1985 y 1990 México, solo o coordinado con otras naciones deudoras, hubiera endurecido su posición adoptando una suspensión unilateral de los pagos duradera, con el objeto de lograr una reducción de la deuda y de los intereses más equitativa; y lo que hubiera conseguido si los bancos asimilaran efectivamente la parte de la responsabilidad de la crisis que les corresponde, y que no han pagado. El autor de estas notas piensa que en momentos como septiembre de 1985 (después de los terremotos), o durante la baja del precio del petróleo de 1986-1987; o con los rezagos sociales y de inversión acumulados en 1989-1990, lo difícil de explicar es por qué se siguió pagando; por qué se priorizó pagar sobre la atención a las necesidades urgentes y esenciales de la nación. Una suspensión de pagos hubiera encontrado ciertamente resistencia, pero también comprensión en amplios sectores de la comunidad internacional, y habría arrojado una mejor y más oportuna reestructuración de la deuda (que es lo que se buscaría en última instancia) que la obtenida por la renegociación de Salinas y Aspe.

### III. LAS ETAPAS Y LOS OBJETIVOS DE LA NEGOCIACIÓN

#### DESCRIPCIÓN DE LOS ACUERDOS

Los acuerdos firmados entre el gobierno mexicano y los distintos componentes del bloque acreedor se fueron realizando a través de una sucesión de negociaciones que en seguida se describen brevemente.

1. Primera etapa: negociación con los organismos financieros internacionales y el Club de París.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> El Club de París es un organismo multilateral informal en el que se reúnen agencias gubernamentales de la Organización para la Cooperación y el De-

En una primera etapa se llevaron a cabo negociaciones con los organismos financieros internacionales (OFI's) —el FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo— y con los gobiernos de los países acreedores agrupados en el Club de París (CP).<sup>17</sup>

Los objetivos de esta primera fase, según los voceros del gobierno mexicano, fueron: “reducir a cero o a un nivel ligeramente positivo las transferencias netas de recursos, mediante la contratación de nuevos créditos en forma multianual [y] contar con su apoyo político para respaldar la posición de México, de que sólo eliminando el endeudamiento excesivo podríamos volver a crecer”.<sup>18</sup>

Esta etapa se inició en diciembre de 1988 y concretó acuerdos en las siguientes fechas:

---

sarrollo Económicos (OCDE), integrado por: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía.

<sup>17</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Intervención de José Ángel Gurriá Treviño, subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales en la sesión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados el 6 de marzo de 1990, en *Política Financiera y Hacendaria*, núm. 11, p. 6.

<sup>18</sup> El Banco Mundial participó con 2 000 millones de dólares en el financiamiento del fondo de garantía creado para respaldar los bonos de recompra de deuda a la banca comercial. En opinión del autor de este trabajo, en los documentos disponibles no queda claro en qué medida los recursos del Banco Mundial para el fondo de garantía son adicionales a los restantes recursos proporcionados por este organismo financiero al gobierno mexicano. Por ejemplo, en el documento ya citado de la СМЧР “La renegociación de la deuda externa de México”, del 4 de febrero de 1990 se señala: por su parte el Banco Mundial aceptó otorgar recursos para la inversión por 1 960 millones de dólares durante 1989 y un promedio de 2 000 millones en el periodo 1990-1992, para apoyar el cambio estructural y la modernización de sectores clave de la economía. Ambos organismos (el BM y el FMI) apoyaron la posición de México en cuanto a la necesidad de reducir el peso de la deuda como condición previa para recuperar el crecimiento y, en una decisión sin precedente, aceptaron que una parte de los recursos que canalizarían a México más un monto adicional que aportarían por una sola vez, se utilice para apoyar las operaciones de reducción de deuda con la banca comercial” (p. 7).

- Con el Fondo Monetario Internacional, el 26 de mayo de 1989.
- Con el Club de París, el 30 de mayo de 1989.
- Con el Banco Mundial, el 13 de junio de 1989.

Respecto al contenido, lo principal en cada caso es:

- Con el Fondo Monetario Internacional, la expresión pública de la coincidencia entre los enfoques del gobierno y del FMI en la estrategia de la deuda, que el gobierno mexicano contabilizó como "punto sobresaliente" del acuerdo, y dos vías de crédito que totalizaron 4 135 millones de dólares:

a) Un "financiamiento compensatorio" por 500 millones de dólares para 1989;

b) Un financiamiento "directo" bajo el "Servicio de Financiamiento Ampliado" por 2 797.2 millones de derechos especiales de giro, equivalentes a aproximadamente 3 635 millones de dólares en un lapso de tres años, con opción a un cuarto año.

Parte de los recursos (1 700 millones de dólares) se aplicó como préstamo para recompra de deuda con descuento a la banca comercial acreedora, y la integración de las garantías correspondientes.

- Con el Banco Mundial, tres vías de financiamiento que totalizarían 7 960 millones de dólares o un poco más:

a) Créditos "para el financiamiento del desarrollo" por un monto de 1 mil 960 millones de dólares en 1989.

b) Créditos anuales por 2 000 millones de dólares en promedio durante el periodo 1990-1992.

c) Recursos adicionales para la integración del fondo de garantía para la recompra de deuda con descuento, a la banca comercial acreedora. La aportación del Banco Mundial al financiamiento al gobierno mexicano para la integración de este fondo fue de 2 000 millones de dólares, al menos en una parte, adicionales a los restantes créditos anotados arriba.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Pedro Aspe, "Discurso de presentación del Sr. Secretario de Hacienda

- Con el Club de París:

a) Reestructuración de los pagos de principal y de intereses por un monto de 2 600 millones de dólares, a 10 años con 6 de gracia, de acuerdo con el siguiente calendario de vencimientos originales:

a) El 100% del capital y 100% de los intereses entre el 1 de junio de 1989 y 31 de marzo de 1990;

b) El 100% del capital y el 90% de los intereses entre el 1 de abril de 1990 y el 31 de marzo de de 1991;

c) El 100% del capital y el 80% de los intereses entre el 1 de abril de 1991 y el 25 de mayo de 1992.

b) Cobertura de crédito en un monto estimado de por lo menos 2 000 millones de dólares anuales para el financiamiento de las importaciones mexicanas procedentes de los países miembros de ese organismo.

Además, el Banco de Importaciones y Exportaciones del Japón ofreció de 2 050 millones de dólares para los fondos de garantía con los cuales se apoyaría las operaciones de compra de deuda con descuento, con la banca comercial.

## 2. Segunda etapa: negociación con la banca comercial

La segunda etapa de la negociación, realizada con la banca comercial culminó con la firma del acuerdo del 4 de febrero de 1990. El gobierno mexicano presentó a la banca comercial un "menú de opciones" que incluía las siguientes: a) reducción del saldo de la deuda, a partir de quitas de capital; b) la reducción de las tasas de interés en parte de la deuda y, c) obtención de nuevos "recursos frescos".

Además se negoció la recompra de deuda externa a través de *swaps* por 3 500 millones de dólares, a realizarse originalmente en un periodo de tres años y medio.

### *El monto de la deuda "elegible"*

La deuda susceptible de ser retitulada con la banca comercial

---

del Acuerdo con el FMI". Boletín de prensa, s/f.

se fue reduciendo paulatinamente durante el curso de las negociaciones. Todavía en la conferencia de prensa en la cual el secretario de Hacienda dio a conocer el envío de la carta de intención del gobierno mexicano al Fondo Monetario Internacional (11 de abril de 1989), señaló: "Debe recordarse que el monto global de la deuda pública reestructurada a mediano plazo con la banca comercial —sobre la cual se llevarán a cabo operaciones de reducción de deuda— asciende a aproximadamente 60 000 millones de dólares."<sup>20</sup> Después, al inicio de las pláticas entre el gobierno mexicano y los representantes de la banca comercial la cifra se redujo en forma inexplicada a 52 600 millones de dólares; y de esta cifra, a los 48 500 millones de dólares finalmente negociados. Hacienda explicó la segunda reducción del saldo "elegible" de la siguiente manera:

En el transcurso de 1989 se realizaron diversas operaciones que redujeron dicho saldo a 48 500 millones de dólares: a) cancelación de deuda externa del sector público, que algunas instituciones oficiales recibieron como pago por la venta de empresas paraestatales que fueron desincorporadas; b) conversiones de deuda a capital ("swaps") autorizadas antes de noviembre de 1987; c) amortizaciones netas del sector público durante 1989; y d) variaciones del tipo de cambio del dólar con respecto a otras monedas. Todas estas operaciones contribuyeron a dicha reducción del saldo.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> "La renegociación de la Deuda Externa de México", Documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 4 de febrero 1990, p. 11.

<sup>21</sup> Versión estenográfica de la comparecencia de José Ángel Gurúa, subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales, 6 de marzo de 1990. En la comparecencia realizada meses antes ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el secretario de Hacienda, Pedro Aspe, había negado tal versión, atribuyéndosela a un boletín de prensa emitido por los bancos. El diputado Jesús Ortega del Partido de la Revolución Democrática le había cuestionado sobre la diferencia entre lo logrado y lo planteado inicialmente por el gobierno. Aspe le respondió: "...no es correcto que el gobierno haya dicho 55%..., no es correcto, lo leyó usted en tres notas que enviaron los bancos comerciales, ¿Sí?, una es de Reuter, otras del *New York Times* y la tercera es del *Wall Street Journal*...". Versión estenográfica de la Intervención del secretario de Hacienda, Pedro Aspe Armella, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el 2 de agosto de

*El porcentaje del descuento: de 55 a 35 por ciento*

Al iniciarse la negociación con la banca comercial se afianzó entre la opinión pública la idea de que el gobierno mexicano buscaba una reducción del 55% del valor nominal de la deuda externa "elegible". Existían razones para esto. Una de ellas fue la referencia que Salinas de Gortari hizo al valor de la deuda en los mercados secundarios durante su campaña electoral como candidato del PRI a la Presidencia de la República (véase nota 12). En esa época el valor de las operaciones en el mercado secundario ya registraba un descuento superior al que se menciona. Por ello, cuando se conoció que sólo se había alcanzado un descuento del 35% para una parte de la deuda "elegible", aun en los medios oficiales se percibió una cierta decepción.

Aunque en una ocasión el secretario de Hacienda negó que así hubiera sucedido (atribuía la versión a un boletín de la prensa internacional), fue el propio gobierno mexicano el que levantó expectativas en la opinión pública de que se disputaría seriamente a los bancos un descuento del 55% en el valor del saldo de la deuda "elegible". El propio Ángel Gurría, subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales, confirmó públicamente el hecho. En efecto, señaló en un debate en la Cámara de Diputados:

...no se logró el 50% y creo que [...] ninguno de los banqueros tampoco pensaban que íbamos a aceptar la primera oferta que ellos nos hicieron [...] 15 % de descuento. Quizás viendo las cosas en perspectiva, nosotros de hecho empezamos en 55, [...] ellos [...] ofrecieron 15; si hubiéramos [...] sacado la media aritmética, [...] pudiéramos haber ahorrado [...] mucho tiempo. El hecho es que para llegar a 35% de descuento [...] tomó todo el tiempo que ustedes conocen y se avanzó casi de punto [...] en punto porcentual, [...] teníamos [...] grupos de acreedores muy importantes

---

1989. Lo que se puede observar es que al menos existe contradicción entre la versión del secretario de Hacienda y del subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales.

[...] que por diferentes razones [...] se estacionaron en 22% y pasamos prácticamente un mes y hubo que plantear inclusive la ruptura de las negociaciones para poder mover esto y llegar al 35 por ciento.<sup>22</sup>

### *Sobre la reducción de la tasa de interés*

De la misma manera que sucedió con el porcentaje de las quitas al capital, también la reducción a la tasa de interés alcanzada para los recursos negociados bajo la opción 2 (Bonos a la par) produjo algún desencanto, incluso entre los propios miembros del partido oficial. El diputado priista de la LIV Legislatura, Manuel Cavazos Lerma, le preguntaba al secretario de Hacienda durante su visita a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión: "¿Por qué una reducción de las tasas de interés al 6.25%, si al principio se propuso el 4%? No querrá decir esto que nos quedamos cortos o nos precipitamos en la renegociación?"

Aspe le contestó: "Diputado, el grueso del endeudamiento que ocurrió con la banca comercial, fue en los años 80, 81 y 82 con tasas de interés promedio de alrededor del 18%. La tasa de interés fija del 6.25% tiene [...] grandes ventajas: la primera que es fija. Como usted sabe [...] cada 12, 15 años hay brotes inflacionarios en el mundo; brotes a nivel internacional que elevan sustancialmente las tasas de interés. En el caso de que una proporción significativa de bancos entre —como estamos convencidos que van a entrar a esta opción—, tenemos un seguro muy importante con respecto a las elevaciones generalizadas de las tasas de interés en los mercados internacionales."<sup>23</sup>

### *A más de dos años de la visita de Aspe a la Comisión Permanente*

<sup>22</sup> "Visita del secretario de Hacienda y Crédito Público Dr. Pedro Aspe Armella a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión", Senado de la República, LIV Legislatura, 2 de agosto de 1989, pp. 24 y 28.

<sup>23</sup> Banco de México, *Informe* de 1990, p. 57. Cifra obtenida del cuadro "Impacto de la reducción de la deuda externa con la banca comercial" en *Política Financiera y Hacendaria* núm. 11, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 6 de marzo de 1990, p.17.

del Congreso de la Unión cabe preguntarse qué tan atractiva se ve la reducción de la tasa de interés alcanzada en la renegociación de los "bonos a la par", la famosa "Opción 2".

Como puede observarse en el cuadro 6, la tasa Libor a tres meses (aunque la deuda mexicana es a mayor plazo, la tasa Libor más una sobretasa fue la más influyente para determinar los pagos de los saldos mexicanos con la banca comercial desde la renegociación de abril de 1984) tiene desde fines de 1991 un nivel ya inferior al 6.25% alcanzado como un gran triunfo por Aspe y su equipo en febrero de 1990. En el momento de la renegociación, la Libor era superior al 6.25% fijo renegociado para los "bonos a la par", por lo cual la tasa fija fue presentada como un éxito del equipo del gobierno mexicano aunque, como se ha visto, no faltaron las muestras de inconformidad o de desencanto, incluso entre los miembros del partido oficial. Las limitaciones de la negociación se han hecho evidentes: a fines de 1991, la deuda que paga este porcentaje fijo está por arriba de las tasas del mercado y paga más que la deuda que no obtuvo ningún descuento en la tasa de interés. ¡A fines de 1991 esa parte de la negociación nos resulta onerosa! Y no pocos economistas estiman que la tasa de interés habrá de descender aún más durante 1992 debido a la situación de la economía estadounidense, aunque es claro que si el periodo de observación se extiende hasta el año 2019 (en que vencen los bonos "a la par"), son previsibles nuevas alzas de la tasa de interés, que por épocas superarán tal vez a la tasa fija pactada de 6.25 por ciento.

#### *El menú mexicano: distribución de las tres opciones*

Con la banca comercial finalmente se concretó el siguiente conjunto de acuerdos:

1. El monto de la deuda elegible negociada ascendió a 48 231 millones de dólares, que se distribuyó en las opciones del "Menú" presentado por el gobierno mexicano, de acuerdo con el siguiente esquema:

Opción 1. Bonos a descuento. El 42.6% de la deuda elegible (20 541.6 millones de dólares) se orientó a esta opción, consistente en la reducción del 35% del valor del principal;

Opción 2. Bonos a la par. El 46.5% (22 427.4 millones de dólares) se canalizó por esta vía consistente en la reducción de la tasa de interés a un 6.25% anual fijo;

Opción 3. Dinero nuevo. El 10.9% restante (5 262 millones de dólares) se constituyó en la base para el otorgamiento de nuevos créditos, de acuerdo con los siguientes criterios: los bancos que no optaron por las dos primeras opciones se obligaron a prestar recursos frescos por 25% del saldo de su cartera mexicana.

Cuadro 6  
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES TASAS DE INTERÉS EN EL MERCADO  
FINANCIERO INTERNACIONAL 1988-1991  
(Tasa de interés promedio en el periodo)

		Prime	Libor	Libor + 0.81% sobretasa	Opción 2 bonos a la par
1988	anual	9.3	8.1	8.91	
1989	I trimestre	11.0	9.8	10.61	
	II trimestre	11.4	9.6	10.41	
	III trimestre	10.7	8.9	9.71	
	IV trimestre	10.5	8.6	9.41	
1990	I trimestre	10.0	8.4	9.21	6.25
	II trimestre	10.0	8.5	9.31	6.25
	III trimestre	10.0	8.2	9.01	6.25
	IV trimestre	10.0	8.1	8.91	6.25
1991	I trimestre	9.2	6.9	7.71	6.25
	II trimestre	8.5	6.2	7.01	6.25
	III trimestre	8.4	5.8	6.61	6.25
	IV trimestre	5.02	5.83	6.25	

FUENTE: Los datos de la tasas Libor y Preferencial han sido obtenidos del Informe sobre la evolución de la economía y la deuda pública en el cuarto trimestre de 1991, proporcionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados.

En el momento en que se firmó la reestructuración (febrero de 1989), los resultados de esta porción del acuerdo podían resumirse en lo que a continuación se explica:

- Reducción del principal por 7 190.3 millones de dólares resultado de lo negociado en la opción 1.
- Ahorro en el pago de intereses. Por las reducciones de principal (opción 1) y de la tasa de interés (opción 2), se registró de marzo a diciembre de 1990 un ahorro por 949.9 millones de dólares. De esta cifra, 481.1 millones corresponden a la opción 1, "bonos a descuento", y 468.8 millones a la opción 2, "bonos a la par". Estas cifras de ahorro en el pago de intereses se han ido reduciendo en la medida que la tasa Libor —que determina los montos de los pagos de la deuda que sigue pagando las tasas de mercado— se ha reducido también, hasta el grado de tener desde finales de 1991 un nivel inferior que la tasa fija del 6.25% negociada para los "bonos a la par". En realidad hoy la tasa fija del 6.25 por ciento no permite un ahorro ¡sino que causa un costo adicional!
- En virtud de que se acordó con la banca hacer retroactivo el efecto de los acuerdos al segundo semestre de 1989, y que la negociación culminó en febrero de 1990, se hizo un reembolso por única vez, por los intereses pagados en exceso entre julio de 1989 y marzo de 1990 que ascendió a 1 127 millones de dólares, "incluyendo el ajuste retroactivo a los bonos de descuento de los bancos mexicanos".<sup>24</sup>

Estas cifras en el ahorro de los pagos de los intereses eran ya muy modestas en el pronóstico realizado por el gobierno en marzo de 1990, después de la firma con la banca comercial. En la realidad resultaron un poco menores: el gobierno estimaba un ahorro por 2 221.5 millones de dólares entre julio de 1989 y diciembre de 1990.<sup>25</sup> El ahorro real resultó de 2 176.9 millones

<sup>24</sup> Cifra obtenida del cuadro "Impacto de la reducción de la deuda externa con la banca comercial" en *Política Financiera y Hacendaria*, citado.

<sup>25</sup> El calendario anual de aplazamiento de amortizaciones entre 1990 y

de dólares. Esto fue resultado de un primer descenso de la tasa Libor en los mercados financieros internacionales, cuyo promedio fue en 1990 de 8.3% (contra un 9% considerado por Hacienda para hacer sus estimaciones). En 1991 el promedio de la Libor de 5.98%, e inferior a la tasa fija de 6.25% pactada para los bonos "a la par", a partir del tercer trimestre del año. Pero, como se dijo antes, es en el cuarto trimestre cuando el ahorro desaparece y en su lugar surge un costo en la tasa fija de los "bonos a la par", pues la deuda que paga tasas de mercado, más 0.8125% de *spread*, es ya más barata que la deuda nominada en los "bonos a la par".

- Recalendarización de los vencimientos del principal enmarcados en las opciones 1 y 2 (42 500 millones de dólares), a un pago único a 30 años a partir de 1989, con vencimiento en el año 2019. Implica el aplazamiento de amortizaciones de capital por un promedio anual de 2 154.2 millones de dólares entre 1990 y 1994.
- Aportación de dinero nuevo derivado de la opción 3, por un total de 1 315.5 millones de dólares, accesibles con el siguiente calendario: 598 millones de dólares en 1990, y 358.7 millones de dólares cada año en 1991 y en 1992. Nuevamente la cifra para 1990 es mayor que las correspondientes a 1991 y 1992, debido al efecto de la negociación, retroactivo al segundo semestre de 1989.
- Cláusula de seguridad. Con el objeto de evitar que nuevas caídas del precio del barril del petróleo impidieran la recuperación programada de la economía mexicana, se negoció la cláusula conocida como "de seguridad", consistente en el compromiso de una parte de los acreedores —un grupo de bancos comerciales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional— de aportar recursos hasta por 800 millones de dólares para financiar a la economía mexicana en el caso de que, durante los próximos

años, el precio del barril del petróleo bajara del nivel de 10 dólares el barril (a precios constantes de 1989).

Cláusulas de recuperación. La banca acreedora logró la firma de una cláusula "de recuperación" consistente en que, si a partir de julio de 1996 el precio del petróleo superaba los 14 dólares por barril (a precios reales de 1989), y siempre y cuando los ingresos totales por exportación del crudo lleguen a ser superiores en términos reales a los obtenidos en 1989, México aumentaría el rendimiento de los bonos de reducción de la deuda. En su caso, el aumento en los rendimientos no excederá del 30% de los ingresos adicionales obtenidos por el alza señalada del precio real del petróleo, sería ponderado por la proporción de la deuda que participe en opciones de reducción, y tendría además como tope un rendimiento adicional al pactado, máximo del 3 por ciento.

#### *La integración de los fondos de garantía*

El intercambio de los títulos de deuda "vieja" por los nuevos se realizó a través de la integración de dos fondos de garantías— para asegurar el principal y 18 meses de intereses— financiados en su mayor parte por el BM, el FMI y el Eximbank de Japón. La creación de estos fondos surgió de la exigencia de la banca comercial de aceptar quitas en el valor del principal y la baja en la tasa de interés siempre y cuando se le garantizara el pago de los nuevos títulos negociados.

Los dos fondos creados por un total de 7 122 millones de dólares —3 400.8 millones de dólares para garantizar el capital (bonos "cupón cero") y 3 697.4 millones de dólares para garantizar 18 meses de intereses— se integraron con recursos provenientes del FMI (1 269.3 millones de dólares), del BM (2 010 millones de dólares) y del Eximbank de Japón (1 380.2 millones de dólares) y con recursos del gobierno federal (1 373 millones de dólares).

La integración de estos fondos constituye uno de los éxitos

más notables en la renegociación de la deuda mexicana, para la banca comercial, pues a un costo relativamente bajo (concedió al gobierno mexicano un descuento del principal menor al vigente en los mercados secundarios, algún ahorro en el pago de intereses y unos cuantos recursos frescos adicionales), prácticamente asegura el pago del total del principal renegociado bajo las opciones 1 y 2, así como garantiza el pago de 18 meses de intereses.

El primero de los fondos, establecido para garantizar el capital, constituye un depósito en bancos centrales de países acreedores, por aproximadamente 3 400.8 millones de dólares a un plazo de 30 años, con un vencimiento único al finalizar el plazo. Dado que los intereses pagados a este depósito se acumulan al capital (interés compuesto), el valor futuro del mismo, en la fecha de su vencimiento, es similar al de los casi 43 000 millones de dólares de principal involucrados en las opciones 1 y 2 de la renegociación.

El subsecretario Ángel Gurría ha explicado así la conveniencia para la banca de estos fondos de garantía:

¿Por qué los bancos extranjeros aceptan reducir la tasa de interés o aceptan reducir el capital? Porque les estamos dando un instrumento mejor que el que estamos rescatando. Y es mejor por dos razones, la primera[...]: van a cobrar el capital de todas, todas.

Segunda ventaja [...] vamos a formar [...] una cuenta especial en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York [...] es la Reserva Federal de Nueva York que opera más como banco comercial, el equivalente a 18 meses de intereses sobre estos bonos nuevos que estamos emitiendo a cambio de la deuda antigua.

Esto ¿qué significa? [...] que, si en un momento dado, México deja de pagar el servicio regular sobre estos bonos [...] nuevos que emitió a cambio de la deuda antigua, durante 18 meses, a partir del momento en que México dejó de pagar, los bancos seguirían recibiendo los intereses normales y no tendrían que reportar ninguna pérdida.

Esto para los bancos tiene un valor [...] que se puede calcular perfectamente bien [...] 18 meses de intereses, para ellos, están

libres de riesgo [...] pero siguen teniendo el riesgo [...] por 28 años y medio, porque un año y medio de intereses está guardado en un banco y solamente se puede usar en caso de que haya un incumplimiento de parte de México.<sup>26</sup>

### *El "saldo económico neto"*

La negociación ha modificado en diversos sentidos el saldo global de la deuda externa, cuyo saldo bruto alcanzó los 95 075 millones de dólares al finalizar 1989. De ellos correspondían 76 059 millones al sector público (80%), 8 960 a las Sociedades Nacionales de Crédito (9.4%), 5 278 millones de dólares al Banco de México (5.6%) y 4 778 millones de dólares al sector privado (5 por ciento).

Entre esa fecha y el 31 de marzo de 1990, periodo en que se registraron los primeros efectos de la renegociación, ocurrió lo siguiente:

- a] Se redujo el saldo en 6 820 millones de dólares.
- b] Se recibieron créditos por los siguientes montos:
  - Banco de México, 1 231 millones de dólares,
  - dinero nuevo por 576 millones de dólares,
  - bilaterales por 1 511 millones de dólares,
  - del Banco Mundial/BID, 2 169 millones de dólares.
- c] El sector público rescató bonos por 143 millones de dólares.

Estas operaciones colocaron al saldo global de la deuda externa en un nuevo nivel de 93 599 millones de dólares. De inmediato surge ante la vista un asunto inquietante: una vez asimilado el monto total de las reducciones al valor del principal, y añadidos al saldo algunos de los nuevos créditos correspondientes, la reducción del saldo global fue ¡de sólo 1 476 millones de dólares! Es claro que el ahorro en el saldo nominal de la deuda externa mexicana, como resultado del efecto combinado de las reducciones en el principal (por la opción 1) y de los nuevos

<sup>26</sup> Plática del Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales de la SHCP, José Ángel Gurriá, con los reporteros de la FUENTE. Versión estenográfica, 2 de febrero de 1990, p. 13.

créditos provenientes tanto de la opción 3, como de los OFI's y del Club de París, no es nada espectacular.<sup>27</sup>

El gobierno, sin embargo, ha propuesto otro criterio para evaluar los resultados de la renegociación. Ha establecido que, para calcular su efecto real es válido y conveniente utilizar el concepto de "saldo económico neto". ¿En qué consiste éste?

Se trata de deducir al saldo nominal de la deuda externa mexicana dos cantidades:

1] Aquella equivalente a la reducción que sería necesaria en el saldo bruto de la deuda, para que los pagos de intereses a tasas de mercado de este saldo disminuido iguallen al pago de intereses que realmente se va a realizar con el saldo nominal existente, considerando que una porción de la deuda va a pagar tasas de mercado, y otra va a pagar tasas fijas del 6.25% (opción 2).

2] Eliminar también del saldo nominal total los fondos de garantía, en virtud de que los mismos están depositados a favor del gobierno mexicano, y por lo tanto son activos que compensan a los pasivos contratados con los OFI's que los financiaron.

Si estas dos deducciones son hechas al saldo bruto de la deuda externa mexicana (31 de marzo de 1990), el saldo económico neto que resulta es de 79 889 millones de dólares.

#### *Una consideración sobre el "saldo económico neto"*

¿Es correcto el criterio ofrecido por el gobierno sobre este asunto? No puede responderse globalmente a la pregunta formulada.

Ciertamente, la naturaleza del saldo nominal de la deuda, vigente hasta el fin de 1989, era al menos parcialmente distinta a la del saldo de marzo de 1990. La diferencia cualitativa estriba, como se ha dicho, en dos cosas: a] las tasas de interés vigentes para el saldo total de 1989 son las del mercado (más su correspondiente *spread*); en cambio, de los 93 600 millones de

<sup>27</sup> Véase el cuadro de la página 15 de SHCP, *Política Financiera y Hacendaria*, citado.

saldo en marzo de 1990, 22 500 millones de dólares pagarán la tasa fija del 6.25% al menos hasta 1996, mientras que el resto pagará la tasa vigente en el mercado; b) Un monto de 5 700 millones de dólares del saldo total tiene como contraparte alguna forma de activo a favor del gobierno mexicano.

Lo anterior hace válido que el saldo bruto de la deuda externa pueda ser teóricamente reducido en 7 750 millones de dólares si lo que se quiere es tener una cifra del saldo para poder calcular los pagos de intereses a tasas de mercado.

En cambio, no es válido para efecto de considerar la obligación de pagar cada uno de los 93 600 millones de dólares del principal acumulado. En otras palabras: no sólo importa el saldo económico neto, sino también el saldo nominal.

Respecto al segundo aspecto, es pertinente señalar que se debe dar un trato diferente a cada uno de los dos fondos de garantías.

En el caso del fondo que respalda el pago de 18 meses de intereses, el gobierno tiene ahí un activo a su favor que le rinde intereses que incrementan sus activos en tanto no incurra en mora. El problema estriba en que los intereses de este activo se van acumulando irremisiblemente al principal (pues se trata de bonos cupón-cero), y por tanto el gobierno no tiene acceso a ellos sino en el largo plazo, en cambio sí tiene que pagar el servicio de los préstamos con que se integró el fondo a las instituciones que los prestaron.

Por tanto, en lo que se refiere al fondo de garantía de intereses, contablemente puede constatarse una neutralidad entre activos y pasivos del gobierno, que rinden y cuestan cantidades de intereses similares. Pero desde el punto de vista económico, de disponibilidad de divisas, mientras que sí hay para pagar regularmente a los acreedores que proporcionaron los recursos para el fondo en cuestión, en cambio el gobierno no podrá disponer de los intereses a su favor acrecentándose en el fondo de garantías. La conclusión está a la vista: en materia de disponibilidad de divisas este fondo no es neutro, sino desfavorable a los requerimientos de la economía mexicana. Por lo mismo, su efecto económico neto no es com-

parable con el efecto comentado en el punto anterior: esta porción de la deuda no debería ser deducida del saldo económico neto en el corto plazo.

Otra es la situación del fondo para garantizar el principal incluido en las opciones 1 y 2 de la renegociación. Como se ha dicho, el monto de principal que respalda este fondo de 3 500 millones de dólares es de 42 500 millones de dólares. Los 3 500 millones depositados a 30 años, con un solo vencimiento al finalizar el largo periodo, alcanzarán un valor nominal cercano a los 42 500 millones de dólares en 2019. Entre tanto, el gobierno no pagará amortizaciones que hubieran vencido a partir de 1990, correspondientes a estos 42 500 millones de dólares. Pero sí deberá pagar intereses a las instituciones acreedoras por los 3 500 millones de dólares que le fueron prestados para integrar el fondo —y llegado el momento, deberá pagar el principal.

El gobierno ha dicho que esta operación permite ahorros temporales por reestructuración de vencimientos por un promedio anual de 2 154.2 millones de dólares entre 1990 y 1994. Esto es sólo relativamente cierto, pues en la práctica los pagos mencionados no se hubieran podido hacer —como ocurrió inevitablemente con la mayor parte de los vencimientos de capital desde que empezó la crisis de la deuda—, por lo cual los bancos comerciales los habrían tenido que refinanciar (involuntariamente) de una o de otra manera, o aceptar rezagos en las amortizaciones correspondientes.<sup>28</sup>

Pero es necesario considerar también los costos de financiar estos aplazamientos con los fondos de garantía que se integraron.

Los nuevos pasivos involucran pagos de intereses a los OFI's por un poco más de 300 millones de dólares anuales adicionales, y eventualmente, la amortización del principal.

El fondo de garantías para el principal tiene un efecto también negativo en la disponibilidad de divisas para la economía, por

<sup>28</sup> Esto lo acepta el propio Gurría en la ya citada plática que sostuvo con los reporteros el 2 de febrero de 1990 (pp. 9 y 10).

lo cual no debiera ser excluido del saldo económico neto.

Además, por lo que se ve, los activos de este fondo constituyen los recursos que México utilizará para amortizar los 42 500 millones de dólares en 2019 (no es previsible que salgan de ninguna otra FUENTE). Esos activos —y no otros— cancelarán la deuda correspondiente llegada la fecha: sólo están a favor del gobierno de México en una forma virtual. En cambio los pasivos generados por el préstamo de los OFI's para integrarlo sí quedan a cargo del gobierno mexicano y deberán ser servidos oportunamente.

¿Cuál es entonces la ganancia y la pérdida en todo esto? Para la banca comercial, una importante: en esta ocasión los fondos para el refinanciamiento fueron proporcionados por los organismos financieros internacionales y no por ellos mismos, con lo cual, además, han asegurado el pago futuro del total del valor nominal actual del principal.

¿Y para la economía mexicana? Acorde con la experiencia reciente, los bancos hubieran tenido que refinanciar estos vencimientos o dejar que se acumularan rezagos de pagos, pues ni aun en la fase más intensa de la pagatoria de los años anteriores se pudo simultáneamente servir intereses y amortizar capital. Entonces, para México existen dos diferencias significativas, además de un costo adicional relativamente menor. La primera consiste en la desventaja legal que tienen los bancos comerciales para entablar un juicio contra un Estado soberano, a diferencia de la similitud de capacidad legal existente entre un deudor soberano y un acreedor también soberano o con la participación de otros gobiernos en su interior, como es el caso de los organismos financieros internacionales.

La segunda diferencia es política: al asegurar el gobierno mexicano el pago del valor nominal total del principal a la banca comercial, ha perdido capacidad de negociación para lograr condiciones más equitativas en la solución de la deuda, en las que los bancos fueran realmente corresponsables con el costo, como son corresponsables en la generación de la crisis.

En resumen, la banca aseguró el pago del valor nominal

actual de su capital dentro de 30 años, lo que si bien conlleva la pérdida del 35% por las quitas de los "Bonos descuento", se compensa con una ganancia respecto al valor actual de esos títulos de deuda en los mercados secundarios, o respecto a la incertidumbre que había sobre las posibilidades reales de que fueran amortizados. Además, esta porción de la deuda ha sido prácticamente transferida a organismos multilaterales y al Eximbank de Japón, con lo cual se ha politizado. México gastó así su fuerza de negociación frente a sus acreedores privados, y no ganó nada que no hubiera obtenido —casi automáticamente— de una u otra forma.

Parece claro que la integración de los fondos de garantía, así como las negociaciones y movilización de recursos que involucraron, ha sido del interés de la banca comercial, y no en beneficio de la economía mexicana.

En todo caso, parece razonable aceptar para ciertos efectos la consideración de un saldo económico neto a marzo de 1990 de 85 850 millones de dólares y no de 79 889 millones de dólares, como sugiere el gobierno al deducir los recursos para integrar los fondos de garantía. Esto último no se justifica en cuanto a su efecto económico neto antes del año 2019, en que el gobierno tendrá acceso real a los activos correspondientes.

Si la estimación del saldo económico neto se realiza a fines de 1991, lo que tenemos es que —excluyendo el efecto de los fondos de garantía— este saldo es superior al saldo bruto total de la deuda externa mexicana, debido a que la tasa fija de 6.25% correspondiente a los bonos "a la par" es ahora más alta que las tasas de mercado.

En efecto, el saldo total de la deuda externa mexicana (100 900 millones de dólares a fines de 1991) durante el último trimestre de 1991 hubiera pagado 1 477.8 millones de dólares a tasas de mercado (la tasa Libor más su *spread* para la deuda mexicana fue en promedio de 5.83%, durante ese periodo); en cambio, la permanencia de una porción de la deuda a una tasa fija de 6.25% (22 427.4 millones de pesos), obliga a pagos por 1 501.6 millones de dólares. Si se hacen los cálculos pertinentes,

resulta que durante el último trimestre de 1991, sin considerar los descuentos por fondos para garantía, el saldo económico neto es de 100 989 millones de dólares, mientras que el saldo bruto es de 100 600 millones de dólares.

### *Las operaciones con swaps*

Inicialmente, en el marco de la renegociación se acordó un programa de intercambio de deuda por capital (*swaps*) por 3 500 millones de dólares a lo largo de tres años y medio. El programa contemplaba una venta máxima de 1 000 millones de dólares anuales, y un descuento mínimo sobre el valor nominal de los títulos de deuda intercambiados de 35 por ciento.

La primera desventaja visible del programa es que el gobierno compra a los adquirentes de los bonos en el mercado secundario a un precio sensiblemente mayor que el vigente en estos mercados.

Pero las operaciones de *swaps* adolecen de al menos otro importante punto débil: que la entrega de acciones de empresas paraestatales en pago de títulos de la deuda pública externa (aún cuando estén devaluados), constituye una especie de embargo de bienes de capital del país, dado que el saldo y el servicio de la deuda no fueron reducidos en una proporción realmente equitativa por la banca comercial.

Permanece la falta de equidad en el ajuste: el gobierno paga precios mayores a unos títulos de deuda a los cuales el mercado había impuesto ya precios menores.

Respecto a la eliminación del posible impacto inflacionario de los *swaps* —posibilidad que había generado desacuerdo en el gabinete mismo— durante su comparecencia ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión Aspe expuso:

Este mecanismo sólo se utilizará para cubrir hasta la mitad del valor de la venta de activos que realice el sector público y para inversiones en infraestructura pública debidamente aprobadas y concesionadas a inversionistas de los sectores social o privado. Por lo tanto, no habrá presiones inflacionarias, ya que en el primer caso no hay emisión de circulante y, en el segundo, los recursos

serán destinados a programas contemplados de antemano en el Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, también se fomentará el desarrollo de la infraestructura del país.<sup>29</sup>

Los funcionarios de la Secretaría de Hacienda informaron además que el programa de *swaps* podría extenderse de manera indefinida, si ello conviniera al gobierno mexicano. Al respecto Gurría señaló, en su respectiva comparecencia, que existe la posibilidad de:

la realización de operaciones de intercambio por recompra de deuda para disminuir aún más el saldo de la deuda histórica aprovechando la flexibilidad que se renegoció con los bancos comerciales. Ésta es la primera vez que se tiene esa flexibilidad: podemos ahora adquirir en el mercado si los bonos se encuentran a descuento, los nuevos bonos que vamos a emitir a cambio de la deuda antigua [...] Ésta va a ser una tarea permanente [...] que no terminará nunca en la medida en la que haya oportunidades de estar captando en una segunda instancia el descuento de la deuda; [...] lo haríamos [...] en la medida que vayamos teniendo recursos para poder hacerlo, lo haríamos sin tener una renegociación ni acudir con el comité de bancos, simplemente acudir al mercado, porque estos bonos se van a cotizar en bolsa.<sup>30</sup>

#### IV. UNA EVALUACIÓN GLOBAL DE LO ALCANZADO

##### 1. LA MAYOR PARTE DEL ALIVIO: RECALENDARIZACIÓN DE PAGOS Y NUEVOS CRÉDITOS

Se puede realizar un ejercicio con las estimaciones y datos ofrecidos por Hacienda sobre los montos globales de reducción en las TNCE que resultan de la disminución en los pagos de intereses, el achicamiento del principal y las tasas de interés, la recalendarización de vencimiento de capital e intereses, y

<sup>29</sup> El Banco de México apunta en su *Informe Anual 1990* que el costo neto de las garantías en ese año fue de 172.9 millones de dólares.

<sup>30</sup> CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1991*, diciembre de 1991, p. 54.

los nuevos créditos brutos que se proporcionarían. Tendríamos que la renegociación de la deuda externa mexicana representaría, en términos brutos, la movilización y cambio de situación de cerca de 48 mil millones de dólares entre 1989 y 1994.<sup>31</sup>

¿Cómo se integran esos 48 mil millones de dólares? En el cuadro 7 se presenta un ejercicio que intenta sistematizar su composición sobre los supuestos de Hacienda, presentados en marzo de 1990.

Puede observarse lo siguiente:

- Casi 40 mil millones de dólares, el 83.1% del total de recursos involucrados, constituirían nuevos créditos para México (no necesariamente recursos frescos), ya sea en la forma de abastecimiento de recursos, o en la forma indirecta de recalendarización de pagos del principal (en su gran mayoría) o de intereses.
- El volumen total de reducción acumulada de intereses por efecto de la disminución del saldo y tasa de interés (opciones I y II a la banca comercial) suma la cantidad de 8 145 millones de dólares para el sexenio, y representa el 16.9% del alivio.

Salta a la vista una primera e importante conclusión: la renegociación de la deuda mexicana ha estado cargada notablemente en el abasto de nuevos créditos por parte del bloque acreedor, y sólo en una pequeña proporción (aproximadamente una sexta parte del alivio) en reducción del pago de intereses.

## 2. ¿QUIÉN ES QUIÉN EN LA RENEGOCIACIÓN MEXICANA?

Siguiendo adelante cabe destacar la forma específica de los créditos proporcionados:

<sup>31</sup> No se involucran aquí los 3 500 millones de dólares deducidos a través de swaps, ni la reducción de 7 mil millones de saldo. Esto último debido a que su impacto sobre las transferencias netas crediticias en el periodo considerado ya está incluido en la disminución del pago de intereses, que sí se considera.

- De los 40 mil millones de dólares de los créditos proporcionados a México por el bloque acreedor, el 66.5%, es decir, 26 600 millones de dólares, está constituido por dinero nuevo (no necesariamente fresco, como se ha dicho antes), mientras que 13 400 millones, el 33.5% restante se integra por recalendarización de pagos del principal y de intereses.

El dinero nuevo fue comprometido, en orden decreciente, por las siguientes instituciones financieras:

- Los organismos financieros internacionales con 17 100 millones de dólares, el 64.3% del dinero nuevo, y el 42.8% de los créditos totales.
- El Club de París, con líneas de crédito por 6 mil millones de dólares en el periodo, y Japón con 2 050 millones de dólares. En conjunto, 8 050 millones de dólares, el 30.3% del dinero nuevo y el 20.1% del total de créditos.
- La banca comercial, con 1 441.3 millones de dólares, el 5.4% del dinero nuevo y el 3.6% del total de créditos.

En lo que se refiere a las recalendarizaciones, la banca comercial ofreció 10 800 millones de dólares (27% del crédito total) y el Club de París 2 600 millones (6.5% del crédito total).

Respecto a la reducción definitiva del pago de intereses, el 100% corrió a cargo de la banca comercial. Como se señaló arriba, fueron 8 145.1 millones de dólares, de los cuales 3 720.8 millones provienen de la reducción del principal (opción 1) y 4 424.3 millones de la reducción en las tasas de interés (opción 2).

El cuadro 7 muestra la distribución porcentual de la carga de los recursos proporcionados para la renegociación de la deuda mexicana.

Otro criterio de evaluación de la operación en su conjunto puede tomarse de la evaluación de la funcionalidad de los recursos prestados como dinero nuevo. La pregunta que nos formulamos en este caso es: ¿para qué sirven los recursos prestados?

Al respecto, tenemos lo siguiente. Del total bruto de 26 586 millones de dólares proporcionados por los integrantes del bloque acreedor como préstamos:

- 5 000 millones han ido al fondo de garantía para los bonos cupón cero;

Cerca de 10 000 millones servirán para amortizar pagos a organismos financieros internacionales.

Cuadro 7  
REPARTICIÓN DE LA CARGA DE LA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA  
EXTERNA MEXICANA 1989-1994  
(En porcentaje)

Banca comercial	42.3
Créditos	25.4
Dinero nuevo	3.0
Recalendarización	22.4
Reducción intereses	16.9
OFI's 35.5	
Créditos	35.5
Dinero nuevo	35.5
Club de París	17.9
Créditos	17.9
Líneas crédito	12.5
Recalendarización	5.4
Eximbank Japón	4.3
Créditos	4.3

FUENTE: Elaborado por el autor con base en la información oficial sobre la negociación citada en este trabajo.

El resto, entre 11 000 y 13 000 millones de dólares, podrían servir efectivamente para financiar directamente importaciones de bienes de producción y de consumo asociados al crecimiento de la economía mexicana entre 1990 y 1994 (un promedio de 2 500 a 3 000 millones de dólares) y compensar, en parte, el requerimiento de pagar un promedio de 7 000 millones de

dólares anuales en lo que resta del sexenio, por concepto de intereses a la deuda que aún prevalece.

En la realidad, lo ocurrido entre julio de 1989 y 1991 confirma que la reestructuración de la deuda ha descansado más sobre la dotación de nuevos créditos y recalendarizaciones de amortizaciones que en el ahorro del pago de intereses, por las razones que ya se han expuesto a lo largo del trabajo. El incremento de la inversión extranjera directa ha sido el factor adicional que ha contribuido a alcanzar el regreso de las transferencias netas de recursos del exterior al país. No ha habido, en cambio, un alivio sustancial en el pago de los intereses provocado por la reestructuración Brady de la deuda mexicana. Hasta este momento, el mercado ha logrado más por sí solo en esta materia, como ocurrió antes con el precio de los títulos de la deuda en el mercado secundario.

El cuadro 8 permite observar el impacto de esta tendencia en la evolución del saldo bruto de la deuda externa mexicana, y en el monto acumulado de la inversión extranjera.

En ambos casos puede observarse el crecimiento de los saldos acumulados después del impacto de la renegociación. La deuda externa, sin embargo, ha crecido con una modalidad distinta: ahora los nuevos ejes del endeudamiento son el sector privado y la banca comercial; aunque en menor proporción, también se registra nuevo endeudamiento del sector público.

En el cuadro 9 puede observarse la carga que aún representa el saldo de la deuda externa contra el PIB y el pago de intereses contra las exportaciones totales de mercancías en México, a pesar de la renegociación.

## V. MIRANDO AL FUTURO

¿Queda algo por hacer con la deuda externa mexicana que pueda ser negociado tanto con la banca comercial como con el Club de París, los gobiernos acreedores y los organismos financieros internacionales? Parece claro que sí: es urgente renegociar quitas de capital, recalendarizaciones y reducciones

a la tasa de interés con los OFI's y los gobiernos acreedores miembros del Club de París; con la banca comercial privada debe negociarse que los descensos de la Libor abajo del nivel de la tasa fija de 6.25% actualmente pactada para los "bonos a la par" beneficien a la economía mexicana, y aún nuevos descuentos en las quitas de capital. Se deben rechazar los condicionamientos asfixiantes. Es importante para la economía mexicana evitar que la porción fundamental que hoy permite la solvencia temporal de las cuentas externas provenga de la nueva inversión extranjera y de los créditos netos del exterior, pues eso hace altamente vulnerable al país y somete a peligrosa subordinación el modelo actual de crecimiento. Es necesario buscar un esquema alternativo que descansa en un verdadero alivio del problema de la deuda, por la vía de reducir los pagos de intereses y los pagos de capital, que en un tramo muy considerable se elevaron en forma unilateral.

Cuadro 8  
MÉXICO. SALDO ACUMULADO DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL Y DE LA  
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA. 1980-1991  
(Millones de dólares)

Año	Saldo bruto de la deuda externa	Inversión extranjera directa acumulada sexenio	sdo.histórico
1982	87 600		
1983	93 800	683.7	11 470.1
1984	96 700	2 125.9	12 899.9
1985	97 800	3 996.1	14 628.9
1986	100 500	6 421.1	17 053.1
1987	102 400	10 289.2	20 930.3
1988	100 900	13 445.4	24 087.4
1989	95 100	2 913.7	27 001.1*
1990	98 200	7 892.1	31 979.5*
1991 <sup>(p)</sup>	100 900	17 789.1	41 876.5*

\* A partir de 1989 se incluye en el total de la inversión extranjera directa la inversión en el mercado de valores tal como lo hace la DGIE, que propiamente es inversión en cartera y no directa. Sin embargo, esta agregación da cuenta de las importantes entradas de capital extranjero registradas después de la renegociación de la deuda externa.

FUENTES: Para la deuda externa se utilizaron los *Informes trimestrales sobre la situación de la Deuda Pública* al Congreso. Para la inversión extranjera directa los datos publicados por la Dirección General de Inversión Extranjera (DGIE) de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en "Tendencia reciente de la Inversión Extranjera Directa en México", publicado en *El Mercado de Valores*, núm. 9, 1 mayo de 1992, pp. 6 a 9.

Cuadro 9  
MÉXICO. RELACIÓN ENTRE LA DEUDA EXTERNA TOTAL Y EL PIB Y LAS  
EXPORTACIONES ENTRE 1982-1991  
(Millones de dólares en porcentaje)

Año	<i>Deuda externa Total /PIB</i>	<i>Intereses pagados /Exportaciones</i>
1980	37.7	
1981	45.0	
1982	51.5	55.3
1982	78.8	43.7
1983	60.8	46.2
1984	64.2	44.3
1985	80.6	48.1
1986	74.3	36.4
1987	58.8	37.7
1988	46.2	35.8
1989	41.7	29.5
1990	37.3	
1991		

La crisis y el estancamiento económico de los años ochenta en América Latina provocaron cambios radicales en la política económica instrumentada para su superación. Frente a una crisis que demostraba el agotamiento de la industrialización sustitutiva que en el marco de una especialización productiva generó una determinada inserción de los países latinoamericanos en la economía internacional y ante los límites del intervencionismo estatal, las políticas de ajuste y estabilización adoptadas fueron acompañadas de una concepción distinta en la organización y administración de la economía, que modificó la relación mercado-Estado y la interacción de los diversos actores de la sociedad. Ante estas circunstancias, los autores del presente libro se dieron a la tarea de hacer un análisis de los problemas y de los procesos relevantes del subcontinente en dichos años y a reflexionar sobre la denominada reestructuración productiva, sobre los principales efectos del ajuste estructural, los resultados diferentes del neoliberalismo en relación con países y sectores sociales, así como a preguntarse acerca de los problemas económicos, sociales y políticos que el nuevo modelo de acumulación enfrenta, centrándose en la política económica y en las fuentes de financiamiento con las que se ha pretendido impulsar este crecimiento económico: exportaciones, inversión extranjera, ahorro, concentración del ingreso y servicio de la deuda. Cabe destacar que este esfuerzo colectivo es resultado de la investigación, seminarios y discusiones del Área de Economía Mundial y América Latina del Instituto de Investigaciones Económicas.

Primera reimpresión



ISBN 968 36 3354 5

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS