



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

LA DEUDA EXTERNA, FACTOR DE SUBDESARROLLO EN
BRASIL Y MEXICO (1990 - 2000)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

ALEJANDRO CESAR LOPEZ BOLAÑOS



DIRECTORA DE TESIS: DRA. MARIA EUGENIA CORREA VAZQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

MAYO DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Agradecimientos

A Dios: Por darme la vida que hoy disfruto cuando nadie lo creía posible.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a su Facultad de Economía: Un amor infinito y eterno por todo lo que me han dado.

A mis padres: Por todo lo que nos une.

A mis hermanos, mis sobrinos y mi cuñada: Todos y cada uno de ustedes son un ejemplo y un orgullo para mí.

A las Doctoras Eugenia Correa y Alicia Girón: En ellas encontré el valor del conocimiento, la dedicación, la paciencia y la importancia de un economista comprometido con su país.

A mi "hermano" Gustavo Vergara y a toda su familia: Nunca me dejaron solo cuando más los necesitaba.

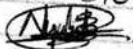
A todos y cada uno de mis amigos: Les debo mis mejores días. Infinitas gracias por las risas, los regaños, los juegos, las tareas y las largas horas en que me dedicaron un poco de su tiempo haciendo una dicha el estar en este planeta.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo receptorial.

NOMBRE: Alejandro César

López Bolaños

FECHA: 11/05/04

FIRMA: 

“No tiene sentido que la gente pueda declararse en bancarrota y los países no. Es decir, si pides un préstamo, tus hijos y tus nietos no tienen que ir a prisión para pagarlo. El banco tiene que aceptar que cometió un error. Los países de Latinoamérica tienen problemas financieros porque durante la Guerra Fría se le prestó dinero a regímenes muy oscuros para que pudieran mantenerse en el poder. Ahora que todos esos dictadores ya no están, la gente todavía está pagando sus cuentas, su estilo de vida, sus aviones privados. Eso no está bien”.

¡DENLE A AMERICA LATINA LA OPORTUNIDAD DE EMPEZAR DE NUEVO!

Paul Hewson

ÍNDICE

INTRODUCCION	1
Objetivo general	5
Objetivo particular	5
Hipótesis	5
Contenido de la investigación	6
1. EL CICLO DEL FINANCIAMIENTO	9
1.1 Introducción	9
1.2 Del financiamiento especulativo al financiamiento Ponzi	10
1.3 La teoría de la deuda-deflación	15
1.4 De los préstamos bancarios sindicados al financiamiento en acciones	19
1.5 La inversión extranjera directa y la fragilidad e inestabilidad financiera	22
2. LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA	26
2.1 Introducción	26
2.2 El origen de la deuda externa latinoamericana	28
2.3 Las etapas del endeudamiento latinoamericano	38
2.4 El problema de la deuda externa en México	45
2.5 La declaración de moratoria en el pago de la deuda externa brasileña	50
2.6 Las rondas de negociación y sus resultados	54
3. LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y DE AJUSTE ESTRUCTURAL	67
3.1 Introducción	67
3.2 Las políticas de estabilización	69
3.3 Las políticas de ajuste estructural	73
3.4 El <i>Consenso de Washington</i>	76

3.5	Los préstamos condicionados a políticas	82
3.6	El ajuste estructural de México en los años ochenta	92
3.7	La aplicación de los programas de ajuste estructural en Brasil	104
4. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN MEXICO Y BRASIL EN LOS NOVENTA		115
4.1	Introducción	115
4.2	Los programas de ajuste estructural en México durante los años noventa	117
4.3	El Plan Real y el control inflacionario en Brasil	134
4.4	Evaluación del Plan Real	154
4.5	Los antecedentes de la crisis mexicana de 1994	156
5. LOS COSTOS DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE		164
5.1	Introducción	164
5.2	La crisis mexicana de 1994	166
5.3	La crisis brasileña de 1999	180
5.4	Los costos sociales del ajuste estructural	191
CONCLUSIONES		197
BIBLIOGRAFÍA		208
HEMEROGRAFIA		214

INTRODUCCIÓN

En América Latina se vive desde finales de los años setenta una profunda y arraigada crisis que día con día parece afianzarse ante el manejo de la política económica, netamente favorable al capital transnacional. Hoy es cada vez más común encontrar a numerosas empresas y corporativos extranjeros posicionados en ramas que antiguamente se consideraban de prioridad nacional, librando una intensa batalla por apropiarse tanto de la riqueza natural abundante en el continente, como de toda clase de activos productivos. Este fenómeno se presenta al menos desde los años de la imperiosa necesidad de extender la dominación colonial propia del imperialismo de finales del siglo XIX y principios del XX. En los inicios del siglo XXI se reconfigura esta batalla imperialista, auspiciada y justificada por el control de los servicios financieros de la región, la absorción de la industria local y una propuesta económica impulsada por el manejo de la economía bajo el libre mercado, auspiciada tanto por los inversionistas extranjeros como por sectores de las burguesías nacionales.

La actual etapa recesiva deviene de sucesivas crisis de diferente alcance. Crisis política si tomamos como punto de partida los encadenados golpes de Estado que instauraron gobiernos dictatoriales en los años sesenta y setenta hasta la falta de legitimidad en los procesos electorales de los años ochenta y noventa. El caso de México es sumamente explícito.

Las crisis también se han hecho presentes en la formación ideológica latinoamericana de la clase dominante afín a los intereses de las potencias

occidentales claramente proclives al debilitamiento y extinción del ancestral pasado indígena del continente.

Una de las manifestaciones más importantes de las crisis es su trasfondo social, cuya magnitud ha retomado tal fuerza que se ha transitado de la resistencia ante el aparato fascista represor del Estado a la lucha organizada, manifestándose en movimientos armados, revueltas sociales, derrocamiento de regímenes militares, y en los últimos años, por una batalla frontal contra el modelo neoliberal cuya ideología domina el continente. Tema en el que sin duda se presenta un extenso campo de acción para los economistas latinoamericanos, ante la insistente presencia de crisis financieras, mismas que han agudizado el subdesarrollo, marginación y la exclusión social de América Latina.

Las crisis en la región evidentemente implican sucesivas recesiones económica marcadas por una baja considerable y progresiva en las tasas de crecimiento, el incesante desempleo y la inestabilidad financiera. Por años la inflación mermó el poder adquisitivo de la clase trabajadora y el endeudamiento externo progresivo, cuyo pago se traduce en una profunda dependencia con respecto a los países de capitalismo avanzado ha reducido la capacidad de gasto y consumo doméstico en favor del pago de intereses a los acreedores. México y Brasil no han escapado a este esquema, ambas naciones forman parte del grupo de países más endeudados del planeta, situación que se traduce en una fuerte limitación a la elaboración de políticas públicas nacionales y autónomas en donde el objetivo central sea la reactivación de la economía y no la urgente necesidad de garantizar el pago y el servicio de la deuda externa. Los problemas de endeudamiento no son novedosos, aunque si se han

agudizado desde la crisis sistémica de finales de los sesenta, situación que dio fin al prolongado periodo de crecimiento en casi todo el orbe.

Vale la pena reflexionar acerca del incesante flujo de capitales que los bancos e instituciones financieras de los países de la OCDE realizaron con nuestros países. Muchos de estos capitales se prestaron a tasas de interés flotantes, producto de la bonanza en los precios del petróleo situación que llevó a una cuantiosa captación bancaria en dichas instituciones, depósitos que debían ser invertidos en algún lugar sin importar su uso. De esta manera, estos depósitos dejarían de ser atesorados y se convertirían en inversiones. El problema es que estos flujos se destinaron a la inversión especulativa y a financiar a gobiernos que no contaban con una seria propuesta de desarrollo, instaurados en la "ideología de la bonanza" (como sucedió en México), dinamizando transitoriamente a la economía. El caso del Brasil es alarmante, pues muchos de los préstamos externos se destinaron al aparato militar, resultando entonces en una deuda que bien podría calificarse de genocida.

La deuda externa y la crisis que se desencadena en 1982 marcan el punto de inflexión en el rumbo de la política económica. México iniciará una serie de transformaciones en el marco de los programas de estabilización y ajuste coronados por el Consenso de Washington, el cual utiliza como fundamento el principio de la libertad del mercado, presentado como la única alternativa ante el resquebrajamiento de los anteriores modelos de planificación centralizada y estatal. La propiedad privada será la finalidad última de este modelo llamado neoliberal, al ser un retorno a los principios de libre mercado propuesto por Adam Smith, mismo que antepone los principios del orden natural en el plano económico. De esta manera se da

por terminada la etapa del modelo sustitutivo de importaciones, comenzando la privatización extensiva de las entidades paraestatales, la desregulación financiera y la redefinición en el papel que el Estado ejercía como promotor de la política económica.

El Consenso de Washington se aplicó con rigurosa maestría en la economía mexicana, extendiéndose esta política a todo el continente. Brasil aunque tardíamente se incorpora a este nuevo orden, revitalizará su economía hacia mediados de los noventa, momento en que México hacía frente a una nueva crisis de magnitudes aún mayores a la observada en 1982. Nuevamente el sobreendeudamiento será un factor decisivo en el curso de la política económica mexicana. En Brasil, situaciones similares se presentan en 1999, replanteándose el papel que la deuda externa ha tenido en los últimos años.

Esto adquiere importancia si se identifica a la deuda externa como un elemento que impide el desarrollo de México y Brasil, más ahora, cuando los problemas de endeudamiento son continuamente señalados como superados, ancestrales y poco probables que vuelvan a presentarse en los mercados emergentes latinoamericanos. Esto es un mito, y el deber como científicos sociales es evidenciarlo. La deuda externa está siendo pagada con el manejo de la política económica de México y Brasil y la subordinación de ésta a los intereses del moderno proyecto capitalista global excluyente cuya herramienta de enlace son las políticas de ajuste estructural y de estabilización, mismos que garantizan el cumplimiento en el pago de intereses y servicio de la deuda a costa del desarrollo nacional. Situación que motivó a llevar a cabo la presente investigación.

Objetivo general:

El objetivo general es demostrar que la deuda externa no es un problema que haya sido superado en los países en los cuales se centra esta investigación. Identificando a la deuda externa como una barrera que impide el desarrollo de ambas naciones al configurar una nueva etapa del imperialismo coherente en tanto que la aplicación de los programas de ajuste y de estabilización conllevan a una constante transferencia de excedente.

Objetivo particular:

Identificar los puntos concisos en los cuales la política económica de México y Brasil se ha modificado para garantizar el pago de la deuda externa, limitando los planes de desarrollo nacional a la guía que establecen las propuestas de los organismos financieros internacionales y a los requerimientos de los principales acreedores.

Hipótesis:

Los préstamos externos se presentaron en la década de los setenta como la vía al progreso de México y Brasil, bajo la premisa de superación del subdesarrollo con capital externo y considerando el atraso como relativo, simplemente como una etapa

previa en la transición al desarrollo económico. Sin embargo, la deuda externa se ha convertido en un factor que incentiva al conjunto de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y pobreza, en estancamiento lo mismo que en retraso respecto de otros países, en potencialidades desaprovechadas y en dependencia económica, cultural, política y tecnológica propios del subdesarrollo.

Contenido de la investigación:

Esta tesis se integra por cinco capítulos. En el primer capítulo y sirviendo como marco teórico se presentan las etapas en el ciclo del financiamiento, identificando la transición del financiamiento especulativo al tipo *Ponzi*, mismo que desencadena en sobreendeudamiento haciéndose presente la deflación. Resaltándose el papel de los préstamos en acciones y el nuevo papel de la inversión extranjera directa como causante de la fragilidad e inestabilidad financiera.

La crisis de la deuda externa será tratada en el segundo capítulo detallando el origen y las causas de este sobreendeudamiento así como sus etapas, abarcando la declaración de moratorias y las rondas de negociaciones celebradas para darle solución al problema.

El estudio de las políticas de ajuste y de estabilización es el tema del capítulo tres, en donde se analiza la diferencia entre ambas y su función como garantes del pago del endeudamiento externo gracias a las transformaciones presentadas en la estructura productiva, misma que subordina la política estatal con el fin de obtener nuevos

préstamos. Además se describe la aplicación de los primeros programas llevados a cabo en México y Brasil en el marco de los programas de recuperación económica, mismos que requerían la participación del Estado, la iniciativa privada y la clase trabajadora.

En el capítulo cuatro se describe la aplicación de los programas de ajuste en los noventa, siendo ésta una década que reafirma el posicionamiento de la economía de mercado en la configuración del modelo secundario-exportador, modelo adoptado por el neoliberalismo, desarrollando el clásico "crecimiento hacia fuera", es decir, intensificando la producción manufacturera buscando la colocación de las exportaciones en el mercado mundial a través de la diversificación de las mismas. Al final del capítulo veremos al plan de estabilización más ambicioso llevado a cabo en Brasil, el Plan Real, considerado como el momento culminante del neoliberalismo brasileño gracias a la estabilidad que consiguió en la economía carioca.

Finalmente en el capítulo cinco se detallan los programas de ajuste implicaron un costo económico y social para la población, siendo los trabajadores de Brasil y México en quienes los mediocres alcances del modelo neoliberal han recaído pauperizando sus niveles de vida, intensificando una explotación de la fuerza de trabajo y desarticulando la red de instituciones sociales ganadas durante largas décadas de lucha social. En este capítulo retomamos la presencia de la crisis financiera, primeramente en México en 1994 y cinco años después en Brasil para demostrar la insuperable barrera en que se ha convertido el endeudamiento externo.

Por más de veinte años, el servicio de la deuda externa pagado por las dos mayores economías de la región ha sido un obstáculo para la ampliación de la

inversión y del empleo. Generando muchos de los problemas más arraigados de la economía contemporánea, puesto que el efecto multiplicador inverso de esa transferencia de excedente está impidiendo crecer, generar empleo, y al menos frenar el crecimiento de la pobreza.

Esta tesis fue posible gracias al apoyo de la Asociación de Ex Alumnos de la Facultad de Economía (AEFE), por las becas otorgadas a lo largo de mis estudios de licenciatura. A la Dirección General de Evaluación Educativa (DGEE) de la UNAM por el apoyo brindado, mediante una beca, para llevar a cabo la elaboración de esta tesis. Agradezco profundamente al Instituto de Investigaciones Económicas por permitirme colaborar como becario dentro del proyecto de investigación coordinado por las Doctoras Alicia Girón y Eugenia Correa, a las cuales les profeso mi más profunda admiración y respeto por su invaluable entusiasmo en el conjunto de actividades que trazaron el camino en la realización de este trabajo. Un reconocimiento especial, a mis compañeros becarios (Atón, Aderak, Martín, Mario y Roberto) y a Blanca Sánchez por su paciencia, amistad y disposición a auxiliarme cuando más lo necesitaba. Quiero agradecer a todos y cada uno de mis profesores de la Facultad de Economía por los conocimientos vertidos en estos años. Especialmente al Dr. Alejandro Álvarez, al Dr. Gabriel Mendoza y al Mtro. Roberto Soto por los comentarios y opiniones vertidos al presente trabajo.

1. EL CICLO DEL FINANCIAMIENTO

1.1 Introducción

El desarrollo del capitalismo en América Latina habrá de inscribir en su historia al proceso de endeudamiento externo de los países subdesarrollados como uno de los hechos económicos más destacados en la segunda mitad del siglo XX. En efecto, en muy pocos años el problema de la deuda externa se constituyó en un problema internacional de primera importancia y en un factor de incidencia decisiva tanto en el funcionamiento actual de las economías latinoamericanas como en sus perspectivas de desarrollo futuro. Durante muchos años, los préstamos externos se presentaron como el complemento ideal a la falta de capitalización de los Estados Latinoamericanos, los cuales apuntalados en su lógica Rostowiana de crecimiento¹, argumentaban que el ingreso de capitales vía el endeudamiento externo es sólo transitorio, pues los préstamos serían liquidados al momento de administrar la bonanza, acontecimiento que nunca se suscitó. Contrariamente la crisis haría evidente que los países latinoamericanos y otros también no industrializados serían vulnerables a los ciclos del financiamiento externo.

¹ Walt Whitman Rostow, historiador y economista norteamericano conocido por su teoría sobre las etapas del crecimiento económico, en un "celebre" libro del mismo nombre propone clasificar las distintas sociedades, según su posición en el proceso de crecimiento económico, en una concreta de las siguientes etapas: sociedad tradicional, condiciones previas para el despegue, despegue (take-off), camino hacia la madurez y era del consumo en masa. Teóricamente, cada país, en un momento dado, se encuentra en una de estas etapas, y todos los países que aspiran a crecer han de pasar más o menos nitidamente por cada una de ellas. Véase la crítica a este modelo en Ramón Tamames. *"Ecología y Desarrollo (la polémica sobre los límites al crecimiento)"*. Editorial Alianza Universitaria, núm. 293, Madrid (España), 1985, pp15-57.

Veamos entonces como funciona este ciclo de financiamiento en el cual la lógica de los préstamos a los países en desarrollo funcionan en un sentido, cuando más necesitan pedir prestado encuentran que es difícil hacerlo, y cuando reciben fondos se les dificulta detener su entrada.

1.2 Del financiamiento especulativo al financiamiento Ponzi

Jan Kregel² describe en forma muy elocuente el ciclo del financiamiento retoma lo que Hyman Minsky utilizó para definir el financiamiento de las empresas como financiamiento con cobertura (*hedge*). Este tipo de financiamiento se refiere a aquel en el cual las empresas presentan balances en los que se esperan flujos de dinero de proyectos en operación que siempre exceden los costos de financiamiento y los gastos de operación, incluyendo también los dividendos de los accionistas, por un "amplio margen de seguridad". Éste hace las veces de un colchón para absorber los cambios imprevistos en los flujos de dinero. A medida que el colchón de seguridad disminuye y aumenta la probabilidad de que se incumplan los compromisos de flujo de dinero, habrá un punto en el cual sea 99% probable que en el futuro haya algunos periodos en los que el colchón no sea suficiente y la empresa no pueda cumplir con sus compromisos. Sin embargo, el colchón acumulativo sobre la vigencia del préstamo puede ser suficiente, de manera que el proyecto tenga un valor actual neto positivo. La empresa puede necesitar ocasionalmente una ampliación pero, hacia el final del

² Jan Kregel. *Flujo de capitales, fragilidad e inestabilidad financiera en el desarrollo económico*; en Alicia Girón y Eugenia Correa (coord.) Crisis Financiera: Mercado sin Fronteras. UNAM-El Caballito, México, pp. 39-65.

préstamo habrá cumplido con todos los intereses y con los pagos principales. Esto es lo que Minsky llama una posición de financiamiento "especulativo", ya que tanto el banquero como el prestatario esperan que hacia el final del proyecto habrá suficiente dinero para volver a pagar el préstamo, aun que puede haber un déficit en algunos periodos intermedios.

Finalmente cuando no hay colchón y sí una alta probabilidad de déficit en casi cada periodo, la empresa tendrá que pedir préstamos de fondo adicionales para cumplir con sus compromisos de flujos de dinero; a esto Minsky lo llama financiamiento *Ponzi*, refiriéndose al bien conocido esquema de inversión pirámide. Estas son empresas que necesitan pedir prestado para permanecer en el negocio, en las cuales debería aplicarse el aforismo de los banqueros de prestar sólo a quien no necesita dinero. Minsky señala que es posible que las posiciones de financiamiento de los banqueros cambien a medida que ciertas variables macroeconómicas también lo hagan. Por ejemplo una política monetaria interna que ocasione un aumento de la tasa de interés que ocasiona una reducción de los valores actuales de los flujos de dinero de los proyectos, y aumenta los compromisos de flujos de dinero para financiar los cargos cuando el préstamo es principalmente de corto plazo o se acordó a tasa de interés ajustable. Para algunos prestatarios el colchón de seguridad no será lo suficientemente grande para cubrir los cambios exógenos de las condiciones y las unidades con financiamiento (*hedge*) se transformarán en especulativas, mientras que otras cambiarán de especulativas a *Ponzi*.

De este modo la fragilidad de sistema financiero aumenta con el incremento de la tasa de interés, volviendo el sistema financieramente inestable cuando algunos

banqueros ya no desean conceder préstamos adicionales a unidades con posición especulativa o préstamos semipermanentes a unidades con posición de financiamiento *Ponzi*.

Las empresas con financiamiento *Ponzi* no tienen más que recortar sus gastos de inversión y aumentar sus flujos de dinero, para lo cual deben vender sus productos a precios rebajados, al igual que sus activos. El resultado es una presión generalizada hacia la baja de los precios, tanto del producto como de los activos, en un momento en que la demanda total está cayendo como resultado de la suspensión de los gastos de inversión de las empresas *Ponzi* y de la caída general de la inversión debido a las restricciones de la política monetaria. Esto se parece a lo que Irving Fisher ha llamado deflación de deuda; tema que retomaremos más adelante.

El análisis de Minsky del paso de la fragilidad financiera³ a la inestabilidad financiera se basa en un cambio en la política monetaria interna. Sin embargo, como

³ Para Jan Kregel, la fragilidad financiera podría ser resultante posible incluso al interior de un sistema financiero que se presume estable; la razón de ello radica en los cambios en el límite impuesto a los bancos para la creación de liquidez dado un determinado nivel de discrepancia de los plazos de vencimiento. Esta se verifica cuando, al tiempo que los banqueros reducen su preferencia por liquidez, éstos simultáneamente se pone a hacer con mayor asiduidad préstamos para los cuales las garantías son activos de alto riesgo. Por tanto la fragilidad no se puede prevenir con diferentes estructuras financieras; más bien lo que debería decirse es que estas estructuras representan distintas conductas de fragilidad; lo que es análogo a lo que ocurre con los diferentes coeficientes fraccionarios de reservas, que tienen que ver con las diferentes velocidades a las que la fragilidad se difunde al interior al sistema. La concepción tradicional de inestabilidad en los mercados financieros proviene de la idea de que las instituciones financieras actúan como entidades que median entre ahorradores deseosos de prestar sus recursos y agentes de crédito finales que están en busca de los mismos para invertirlos. Tal actividad de intermediación no sólo exige hacer compatibles las decisiones de quienes van a tomar prestado con las de quienes van a prestar; sino también, y quizá más importante, el transformar el plazo de vencimiento de los activos financieros de corto plazo a largo plazo en un escenario en el que quienes prestan tienen una predilección hacia activos líquidos de corto plazo y, en contraste, quienes toman prestado preferirían obligaciones que fuesen de largo plazo y a tasa de interés permanentemente fijas. Cuando mayor es la discrepancia en relación a los plazos de vencimiento ente los activos de corto plazo emitidos para los ahorradores y el largo plazo de las obligaciones compradas a los inversionistas, mayor será el riesgo de que la tasa de interés de corto plazo se eleve en relación a la de largo plazo. Véase Jan Kregel. *Fragilidad*

los mercados de capital son cada vez más interdependientes y con mayores flujos de capital, el mismo efecto puede provenir de un cambio en la política monetaria extranjera.

Es posible que en el corto plazo una empresa pase de una posición de financiamiento con cobertura *hedge* a una *Ponzi* como simple resultado de un aumento en las tasas de interés del extranjero. El que este aumento en la fragilidad financiera se convierta en inestabilidad y crisis dependerá de la voluntad de los bancos extranjeros para proporcionar el préstamo en moneda extranjera que se requiere para cumplir con los cargos financieros de la deuda externa. El golpe tiene, entonces, efectos tanto en el sistema financiero interno como en los bancos extranjeros que ahora tienen en sus libros préstamos cada vez más dudosos. Si el colchón de capital, tanto de los bancos nacionales como de los extranjeros, es insuficiente para absorber las pérdidas, entonces la fragilidad se transforma en inestabilidad sistémica global.

Para evitar la crisis se requerirá una moratoria de deuda y luego una prueba de deuda para reprogramar los flujos de dinero, pero tal prueba sólo es posible si el deterioro del colchón de seguridad pasa del financiamiento con cobertura *hedge* al especulativo. Si todas las posiciones se han vuelto *Ponzi*, todas las empresas tendrán valores netos actuales estrictamente negativos, y no habrá reprogramación posible que pueda resolver el problema.

Una dificultad más la ocasiona el carácter de la moneda extranjera del préstamo que hace que la crisis financiera sea más probable con el préstamo internacional. Es común caracterizar un préstamo de interés fijo normal como una opción costosa que

financiera e inestabilidad económica, en Eugenia Correa y Alicia Girón (coord.) *Economía Financiera Contemporánea*. Tomo III. M.A. Porrúa. Grupo Editorial. México 2004, pp. 17-39.

debería reflejarse en el precio del préstamo. La opción puede considerarse como el derecho que los prestamistas otorgan a los prestatarios para venderles los activos de las empresas a bajo precio, que es igual al valor en moneda nacional del préstamo original. Al ejercerse esta opción simplemente se deja de pagar la deuda ya que para el prestatario al recibir el valor de esta opción y el fondeo, el precio de la deuda será más bajo y la tasa de interés efectiva cargada por el prestamista será más alta. El premio de la opción debería representar el crédito o el riesgo de que se deje de pagar la deuda y debería reflejarse en el premio de riesgo agregado a la tasa de interés libre de riesgo.

En un préstamo internacional, esta opción tiene otro costo adicional, porque las sumas involucradas son en moneda extranjera. Si el comprador efectúa la primera opción, intercambia el valor del préstamo en moneda extranjera por los activos de la empresa denominados en moneda nacional. De esta manera, hay una opción con un costo adicional por la tasa de cambio en la que el prestatario tienen el derecho de venderle al prestamista la moneda nacional a un precio igual al de la tasa de cambio prevaeciente en el momento en que se originó el préstamo. Esta opción también puede efectuarse al dejar de pagar la deuda.

En un préstamo sindicado estándar del euromercado⁴, estas opciones implícitas tienen un vencimiento igual al del periodo reprogramado, el cual se renueva y revaloriza en cada periodo de reprogramación del préstamo. De este modo, a medida que se

⁴ Los euromercados son mercados principalmente bancarios donde la intermediación se realiza en moneda distinta a la del país en que se encuentra situado el intermediario, es decir, los depósitos, los préstamos, etc. Se realizan fuera de la jurisdicción nacional del país que emite la moneda en curso legal. Así por ejemplo, un depósito en yen en Japón es un depósito en yen, pero un depósito de yen en España o en EE.UU. es un depósito en euroyen. Véase Mónica Pedrosa. *Los mercados financieros internacionales y su globalización*. AC-Editorial, España 2003, p. 79.

devalúa la moneda nacional, y a medida que el interés se eleva, el valor de la empresa cae, incrementando el valor de la opción de vender la empresa.

Pero si a pesar de todo, las empresas no pueden cumplir con sus compromisos de pago, pueden propiciar que los prestamistas no consideren las alternativas y se nieguen a permitir la suspensión de pagos intentando invocar la intervención del gobierno para hacer que los prestatarios paguen. Así, son éstos o los residentes del país, quienes se vuelven responsables de los riesgos del crédito, en lugar de los bancos, que supuestamente eran los que debían haberlos asumido cuando calcularon sus premios de riesgo. Esto es lo mismo que obliga a los prestatarios a pagar dos veces por lo mismo o mejor aún, a distribuir ese costo entre la población en general, en lugar de que lo asuman los responsables del préstamo.

1.3 La teoría de la deuda-deflación

Hemos observado que las posturas financieras especulativas transitan a las denominadas *Ponzi*. Lo anterior Minsky lo define como el primer postulado de la hipótesis de inestabilidad financiera. El segundo sería ante el aumento de la estratificación financiera y el cambio de la estructura de compromisos de pago intensifican progresivamente la vulnerabilidad del sistema financiero respecto a un

proceso de deflación de deuda, lo que podría desembocar en un ciclo de depresión profunda para la economía.⁵

Irving Fisher, economista norteamericano propone una teoría basada en el sobreendeudamiento gestado en los años previos a la gran depresión de los años treinta. En un artículo titulado *La teoría de la deuda- deflación en las grandes depresiones*⁶ publicado en 1933 desarrolla su teoría, aunque Keynes y Minsky también colaboraron en la construcción de esta teoría, como lo muestra la siguiente idea.

En palabras de Minsky,

“...la forma en que se financia el gasto de inversión en una economía capitalista próspera lleva a una acumulación de endeudamiento vinculada a los flujos de capital, la cual no permite que las unidades cumplan con sus compromisos de pago. Como resultado de este tipo de evolución del ambiente financiero, una reducción en los flujos de efectivo en la corriente de ingresos, que en un ambiente de endeudamiento bajo podría contenerse con rapidez, en un ambiente de alto endeudamiento puede incrementarse y romper las barreras, de tal forma que sobreviene una deflación de deuda acumulativa e interactiva”.⁷

Hemos mencionado que la teoría de la deuda-deflación es construida por Fisher, entonces analicemos el concepto basándonos en el citado artículo de este autor.

Fisher rechaza la noción de equilibrio pues lo considera imaginario en el sistema capitalista, para él lo característicos del capitalismo es el desequilibrio, el cual se manifiesta durante los periodos de crisis. Fisher considera que las crisis no pueden ser

⁵ Hyman P. Minsky. *Ondas largas en las relaciones financieras: factores financieros en las depresiones más severas II*. Problemas del Desarrollo, Vol. 30, núm.119. México, IIEc-UNAM, octubre-diciembre 1999, pp.187.

⁶ Irving Fisher. *La teoría de la deuda-deflación en las grandes depresiones*. Problemas del Desarrollo, Vol. 30, núm.119. México, IIEc-UNAM, octubre-diciembre 1999, pp.189-210.

⁷ Hyman P. Minsky, op.cit, pp. 178-179.

explicadas a través de una causa única; las grandes crisis en su opinión son el resultado del endeudamiento excesivo.

Una vez que la economía entra en una situación de sobreendeudamiento, las condiciones para el surgimiento de la deflación y la irrupción de crisis financieras están dadas.

Para Fisher las causas más comunes del sobreendeudamiento tienen que ver con nuevas oportunidades de inversión con la expectativa de obtener utilidades enormes, las nuevas industrias, el desarrollo de nuevos recursos y la apertura de nuevas tierras o de mercados novedosos.

El sobreendeudamiento lleva a la deflación, encadenando las consecuencias de esta situación en nueve eslabones. En palabras de Fisher:

“...1) la liquidación de deuda da origen a ventas de urgencia y a 2) contracción de los depósitos en moneda, en la medida en que se pagan los préstamos hechos por la banca y por una desaceleración de la circulación. Esta contracción de los depósitos y la desaceleración precipitada por las ventas de urgencia, causa 3) una caída en el nivel de los precios; en otras palabras, un incremento desmedido del dólar. Suponiendo, tal y como se menciona en el punto anterior, que esta caída de precios no se ve afectada por reflación u otro factor, debe haber 4) una caída mayor en el valor neto de las empresas, precipitando las quiebras, y 5) una caída de utilidades, lo que en una sociedad “capitalista”, es decir, en una sociedad que busca el lucro privado, lleva a la preocupación de que se va a la pérdida acelerada, lo que provoca, 6) una reducción en el producto, el intercambio comercial y el empleo de fuerza de trabajo. Estas pérdidas, quiebras y desempleo llevan a 7) el pesimismo y la pérdida de confianza, lo que a su vez lleva a 8) el atesoramiento y una mayor desaceleración en la velocidad de circulación.

Los ocho cambios anteriores causan 9) complicadas perturbaciones en las tasas de interés, particularmente en una caída de las tasas nominales, o de dinero, y una elevación en las tasas reales de interés, o bienes.

Es evidente que la deuda y la deflación explican una gran cantidad de fenómenos de una manera lógica muy simple.⁸

En resumen, la deflación definida por Arturo Guillén en una análisis gramatical más riguroso,

“.....sería la combinación de una baja en el nivel general de precios con una baja en el nivel general de actividad económica”.⁹

El propio Guillén identifica tres aspectos que diferencian a la deflación propuesta por Fisher en los años treinta al fenómeno que se presenta en el sistema contemporáneo.¹⁰

En primer lugar la deflación en su comportamiento clásico iba acompañada de reducciones en el nivel general de precios. Sin embargo en el capitalismo contemporáneo, caracterizado por los mercados oligopólicos, las bajas en los precios de las mercancías se evitan al máximo, mientras que los índices generales registran incrementos.

En segundo lugar, desde la crisis de los años treinta el Estado desarrolló un conjunto de instituciones y de mercados de última instancia en la esfera financiera (bancos centrales, organismos de regulación y supervisión bancaria, etc.), que buscan evitar deflaciones abiertas inyectando liquidez al sistema financiero, limitando la existencia de crisis sistémicas. Además el Estado contrarresta la deflación actuando directamente como empresario o elevando los niveles de demanda efectiva mediante el gasto público.

⁸ Irving Fisher, op. cit, pp. 194-195.

⁹ Arturo Guillén, op. cit, p. 168.

¹⁰ *Ibid.* pp. 168-169.

Como tercer punto, si bien es cierto que todas las deflaciones implican el desarrollo de fuertes tendencias recesivas en la producción, no todas las recesiones cíclicas van acompañadas de procesos deflacionarios. La deflación, es pues, un fenómeno asociado a las grandes crisis, aunque no es el detonante exclusivo de las mismas.

1.4 De los préstamos bancarios sindicados al financiamiento en acciones

Como resultado general de la experiencia de los años ochenta se consideró que el problema residía en la forma de prestar. Los organismos multilaterales cambiaron sus políticas para centrarse en el financiamiento en "acciones". Esto primero se hizo a base de alentar programas en los que el principal de la deuda se canjeó por participaciones en las acciones de las empresas en los países en desarrollo.

Pero efectuar un cambio estable en el flujo de capitales de deuda por acciones en las cantidades requeridas significaba hacer un cambio sustancial en las políticas internas de los países en desarrollo. El cambio de deuda por financiamiento en acciones requería la creación de una economía de mercado privada total con entrada y salida libres en los mercados externos e internos.

Para desarrollar un ambiente adecuado de mercado financiero interno, se alentó a los gobiernos a embarcarse en extensos programas de privatización de empresas estatales para aumentar la oferta de acciones corporativas. También se les empujó a convertir sus programas de pensión estatales en programas de inversión de

aportaciones en acciones privadas. Las empresas financieras también se privatizaron, y se emprendió la liberación del sector y de las regulaciones financieras, y se buscó establecer instituciones similares a las de los países desarrollados.

También se necesitaba un ambiente interno estable y la posibilidad de obtener ganancias internacionalmente competitivas. Otro prerrequisito importante era estabilizar la tasa de cambio, lo que significó reducir la inflación y los déficit del gobierno. De ese modo, se establecieron políticas de estabilización económica para reducir la tasa de expansión de la oferta de dinero y se redujeron drásticamente los gastos del gobierno. La privatización ayudó a todo esto. Además, las crecientes tasas de interés también hicieron que las ganancias sobre la deuda del gobierno fueran más atractivas para los inversionistas extranjeros, mismos que requirieron la habilidad de comprar y vender libremente insumos y productos, así como inversiones financieras en los mercados mundiales. De modo que las restricciones al comercio se retiraron y al mismo tiempo se limitó la convertibilidad para las transacciones en las cuentas de capital. Esto también ayudó a disminuir la tasa de inflación, al abrir los mercados internos a la competencia extranjera.

Como lo menciona Kregel,

“ La introducción de políticas de mercado “amistosas” durante los ochenta se debió principalmente a la necesidad de crear un ambiente que atrajera flujos de capital “que no crearan deuda”, lo que permitiría a los países en desarrollo regresar al camino del crecimiento rápido sin las dificultades asociadas a los préstamos bancarios sindicados”.¹¹

¹¹ J. Kregel, *op.cit.*, p. 48.

Durante el periodo de recuperación de la crisis de la deuda las variantes de este paquete de políticas se siguieron en la mayoría de los países latinoamericanos. Parecía que iban a tener mucho éxito para propiciar las condiciones de estabilidad económica y ampliar los mercados financieros internos. En cambio, ayudaron menos a reanudar el crecimiento de los ingresos per cápita, por lo que en la mayoría de los países los ingresos reales no sólo no se elevaron, sino que en algunos casos, registraron niveles inferiores a los de principios de la década. En contraste, probaron ser muy exitosas para atraer flujos de capital externo.

Ya que la reducción en la tasa de inflación generalmente incluye una apreciación de la tasa de cambio flotante real, los productores nacionales que están tratando de reestructurar la producción quedan en desventaja relativa frente a la competencia externa. Como el aumento de las tasas de interés, junto con la caída en la inflación produce un aumento en las tasas de interés reales, las empresas nacionales tienen más dificultades para hacer las inversiones necesarias para ajustarse a la competencia extranjera.

El reflejo de estas condiciones en el sistema bancario es un incremento de las malas deudas, como si los préstamos se hubieran hecho sobre la expectativa de tasas de inflación en aumento continuo y que ahora no pueden pagarse. El incremento de los cargos sobre sus reservas conduce a los bancos a reducir los préstamos. Estos factores pueden agravarse si el aumento de las tasas de interés y las mejoras en la posición fiscal y la perspectiva de inflación atraen flujos de cartera.

1.5 La inversión extranjera directa y la fragilidad e inestabilidad financiera

La compra de un instrumento financiero a "largo plazo" ya no representa una inversión en este esquema, pues se puede convertir a cualquier plazo sin vender la inversión original. Los contratos de futuros y opciones proporcionan otras alternativas que permiten a los inversionistas retener la propiedad de activos con vencimiento a largo plazo, pero reducen la permanencia de la inversión y la exposición a los riesgos del mercado, como los cambios en las tasas de interés o de cambio. Los mercados de venta y de re-compra, permiten que las posiciones de inversión sustancial se mantengan con una mínima obligación de fondos propios. Si éste es el caso para la inversión en títulos estándar, el de la inversión extranjera y las inversiones directas no es muy diferente.

En el caso de la Inversión Extranjera Directa (IED), los métodos de que se dispone para prevenir los riesgos de cualquier inversión no llevan al inversionista a comprometerse con ningún cambio de moneda extranjera de manera directa o con una transacción en el mercado de capitales. Sin embargo, casi siempre requerirá que los intermediarios financieros que brindan protección contra riesgos, lo hagan en cualquier momento. Esta cobertura será mayor cuando más grande sea la incertidumbre sobre la estabilidad de la tasa de cambio o las condiciones financieras internas.

El que las inversiones se realicen en activos productivos reales no quiere decir que los riesgos de la moneda extranjera y los riesgos de fondeo deban ignorarse. En la medida en que se cubran los riesgos se producirán flujos a través de las fronteras que

presionarán sobre el mercado cambiario o sobre el mercado interno de dinero que podrían reforzar otros elementos desestabilizadores.

Otro aspecto de la IED que generalmente se pasa por alto concierne a los supuestos beneficios de la ausencia de intereses programados y de pagos del principal. Esto a menudo conduce a creer que no habrá que hacer pagos a los extranjeros y que no se drenarán las reservas cambiarias. Pero, los inversionistas extranjeros directos no invierten sin la expectativa de que se les pagará con ganancias. Para un país en desarrollo, como lo señala Kregel,

“...la IED no es un regalo incondicional, es una inversión hecha contra la expectativa de ganancias y de la eventual repatriación o recolocación de la inversión”.¹²

Esto implica que para un país en desarrollo la IED será el método absoluto más costoso para pedir prestado capital, pues los premios de riesgo de los prestamistas que van con la IED serán los más altos en las varias formas alternativas de préstamo, y por ello los inversionistas esperan ser compensados por esos riesgos tan altos. Si este alto riesgo asociado con la IED se expresa en altas tasas de ganancia apropiadas para los inversionistas, y por tanto en altos costos de capital para las empresas, entonces una aproximación correcta para los países en desarrollo parecería ser pedir prestado en términos del costo del capital ajustado al riesgo. Esto adquiere importancia al considerar que una de las causas de los episodios previos de inestabilidad financiera creada por la deuda fue el fracaso para evaluar de manera adecuada los premios del riesgo sobre el préstamo extranjero.

¹² *Ibid.* p. 57.

Otro aspecto de la IED que se ha pasado por alto tiene que ver con la mayoría de los países que se han beneficiado de la inversión extranjera, pues la mayor proporción de IED se forma de la reinversión de ganancias por las inversiones anteriores. Esto se comprende mejor si entendemos que una de las razones básicas de por qué la Inversión Extranjera Directa se considera una forma más atractiva de financiamiento extranjero en comparación a los préstamos bancarios es que no produce un cargo fijo o inmediato sobre las reservas cambiarias. Las ganancias en cambio, si representan un cargo para las ganancias, ya que si en un principio se les registra como flujos de cuenta corriente, después se compensan automáticamente por una entrada en la cuenta de capital como flujo de IED. En el caso de la banca, esto equivaldría a capitalizar el interés sobre un préstamo, es decir, a simplemente cambiar el cargo sobre las reservas cambiarias para pagar las ganancias sobre la inversión en el futuro.

Mientras el país receptor puede considerar estos flujos de ganancias de reinversión como el equivalente a inversiones directas, el inversionista extranjero puede considerar estos flujos como una ganancia retrasada sobre la inversión original. Aunque se registran como flujos de IED, estas reinversiones pueden adquirir al forma de inversiones de cartera a corto plazo tanto en los hechos como en las intenciones, lo que podría dificultar evaluar la condición real de la balanza de pagos de un país, ya que una acción así puede producir una gran cantidad de repatriaciones de las ganancias, creando trastornos en el mercado cambiario.

La balanza de pagos puede complicarse si los flujos de IED se usan para financiar inversiones en procesos productivos que requieran una gran cantidad de bienes de capital e intermedios importados destinados a la manufactura con el objeto

de incrementar las ventas en el mercado interno. Mientras que estas importaciones pueden compensarse con la creación de exportaciones adicionales, o con la reexportación de los bienes ensamblados terminados, o por la reinversión de ganancias registradas, lo que da lugar a un flujo neto sobre las reservas ya que la porción de los flujos de IED creado por las ganancias revertidas no necesariamente representan los flujos de dinero externo.

Estos son los ejemplos de la clase de efectos estructurales que la confianza excesiva en los flujos de IED pueden ocasionar sobre los flujos de pago de la economía en condiciones extremas, y subrayan el potencial de que los flujos de IED que se basan en fuertes reinversiones de las ganancias se conviertan en el equivalente de un esquema de financiamiento *Ponzi*. A menos que los flujos de IED sean en verdad permanentes, en el sentido de que no se repatrien las ganancias ni el capital principal, mientras más éxito tenga un país para atraer IED y mientras más éxito tenga esa IED en términos de generación de ganancias, mayor será el riesgo de que produzca fragilidad en la posición de la cuenta corriente del país, y por tanto en la tasa de cambio¹³

¹³ *Ibid.* 63-64.

2. LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA

2.1 Introducción

El proceso de endeudamiento externo latinoamericano ha tenido un crecimiento vertiginoso a partir de la crisis suscitada en todo el sistema capitalista a consecuencia de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods¹ a finales de los años sesenta, diluyendo los largos años "dorados" del modo de producción capitalista, caracterizados por altas tasas de crecimiento en los países industrializados, mismo que fincan su relación con las naciones en desarrollo gracias a la dependencia establecida a partir del intercambio de materias primas por bienes de capital, mismos que tratarían de impulsar el incipiente proceso industrial en América Latina.

Sin embargo, la expansión de los mercados internacionales de divisas y capitales resultante de la ruptura de los mecanismos monetarios acordados en Bretton Woods fue configurando una crisis sistémica a partir de los años setenta. A este acontecimiento se le añadirá el incremento en los precios del petróleo, consecuencia de la guerra árabe-israelí. El alza presentada en los precios del crudo puede entenderse como una represalia de algunos estados árabes contra algunas naciones de occidente por tomar partido hacia Israel en esta guerra. En realidad, la política

¹ La ruptura de Bretton-Woods significó el fin del patrón monetario oro-dólar como resultado del desequilibrio comercial acumulado por EU durante la larga fase de auge de la posguerra; los mercados cambiarios y de los metales preciosos experimentan fuertes tensiones por lo cual los EE.UU. decidieron unilateralmente abandonar la convertibilidad en oro del dólar, terminando así con el régimen de paridades fijas de las monedas que habían garantizado la estabilidad y la expansión comercial y financiera del sistema capitalista por más de veinte años

efectuado por la OPEP pretendía revertir la secular tendencia al deterioro en los términos de intercambio y la reivindicación del pago justo a las materias primas y otros bienes exportados hacia los países industrializados, pretendiendo la redefinición del imperialismo y su relación con las colonias.

Esta propuesta no contemplaba la flexibilidad del sistema, al incrementarse los precios en el petróleo se crea un enorme volumen de liquidez en las instituciones bancarias de los principales países desarrollados, surgiendo entonces la necesidad de colocar estos excedentes en alguna región. Brasil y México serían parte de esta dinámica y verían incrementada su deuda externa ante el incesante flujo de capitales.

La "sobre-acumulación", con la consiguiente generación de capital excedente no se canaliza hacia la inversión directa en los países centrales, el capital sobre-acumulado tendrá una conversión perversa hacia capital a interés, destinándose cuantiosos flujos hacia América Latina.

Para 1982 estalló el problema de la deuda al declararse nuestra nación incapaz de solventar sus pagos de empréstitos extranjeros. Aquí valdría la pena resaltar que la deuda externa es un factor determinante y a la vez, manifestación de la crisis capitalista, pero no debe confundirse con ella. La crisis es un fenómeno más global y trascendente, mismo que a raíz de la moratoria mexicana de 1982 queda oscurecida por la espectacularidad del endeudamiento latinoamericano.

La explicación más incisiva a estos temas es el objetivo de este capítulo, buscando detallar que la crisis de endeudamiento no es propia de los países en desarrollo, es un componente aún más general en el capitalismo contemporáneo que debe llevarnos al análisis del origen de la crisis del sistema. En una lectura como ésta,

la deuda externa cobra otra significación pues es un proceso que resulta de las características de la relación entre el centro y la periferia. La propia crisis se verifica al interior de las economías de los países desarrollados, mismos que a través de los créditos externos afianzan sus ancestrales relaciones de dominación hacia la periferia.

2.2 El origen de la deuda externa latinoamericana

Es fundamental entender ¿qué lleva a una nación a contratar deuda externa? Formulación que erróneamente encontró como respuesta la falta de ahorro interno de los países subdesarrollados, lo cual deriva en bajos niveles de productividad y justifica el ingreso de inversiones extranjeras directas y de créditos para contrarrestar la escasez de capital. Se concluye que la insuficiencia de ahorro interno lleva a que la inversión planeada fuera muy superior al ahorro de los países de América Latina, esto ocasiona la necesidad de recurrir al financiamiento del exterior.

Para Arturo Guillén, esta no es la causa a la cual responde la contratación de deuda en nuestros países; para este autor, el endeudamiento externo no obedeció esencialmente a la falta de ahorro interno, sino que es un mecanismo que permitió impulsar la reproducción del capital y sortear los obstáculos y las barreras que la dependencia estructural ha impuesto a los países subdesarrollados, delimitando una de las principales tesis que sustentan esta investigación. Guillén menciona sobre este tema:

“No hay tal carencia de ahorro interno, sino, en todo caso, transferencia crónica de excedente de la periferia del sistema hacia

los países subdesarrollados, como expresión de la dialéctica de desigualdad establecida en las relaciones económicas internacionales².

Veamos como se fue articulando este proceso de crisis del capitalismo y sus repercusiones en el monto del endeudamiento latinoamericano.

Durante la segunda mitad de los años setenta la economía internacional adoptó una nueva estructura en el orden financiero internacional generado por un contexto económico netamente recesivo, el cual propició que los principales países desarrollados perdieran la capacidad de crecimiento que habían logrado en las décadas anteriores. La crisis económica se fue gestando durante la segunda mitad de los años sesenta y estalló definitivamente en la primera mitad de los setenta extendiéndose en los países industrializados y culminando de este modo con el largo periodo de auge y estabilidad de la posguerra.

La primer manifestación de la crisis fue el rompimiento del sistema monetario y financiero de Bretton Woods, concluyendo así con un largo periodo en el que la liquidez monetaria internacional se había administrado gracias a los saldos negativos de la balanza de pagos de los Estados Unidos, siendo ésta la única manera de regular la oferta de dólares que circulaban por la economía mundial. La liquidez quedaría determinada por las condiciones financieras internacionales, lo cual significaba que serían los mercados financieros los proveedores de la oferta monetaria internacional³, esto se tradujo en la expansión de los mercados internacionales de divisas y de

² Arturo Guillén. *La renegociación y el desenvolvimiento reciente de la deuda externa de México*; en Guillén Arturo (coord.) *La deuda externa. Grillete de la nación*. Editorial Nuestro Tiempo, México 1989, p. 40.

³ Enrique Palazuelos. *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*. Editorial Síntesis, España 1998, p. 19.

capitales siendo éste el primer eslabón de los orígenes del sobreendeudamiento latinoamericano. Como señala Eugenia Correa:

"La dinámica del endeudamiento debe analizarse en el marco del desarrollo de la crisis capitalista y de las formas en las que va desenvolviéndose éste en las distintas economías nacionales y regiones del mundo. El ritmo de endeudamiento de Latinoamérica en los setenta y su calidad cambia significativamente con relación a etapas previas, [...] ello está vinculado con el desarrollo del crédito y de la banca en Estados Unidos y la relación establecida con América Latina, a lo que habría que agregar el papel que viene desempeñando la banca en la crisis, buscando articular la expansión y competencia de las fracciones más concentradas del capital⁴.

Esto es un punto muy importante, pues se trata de la creación de un enorme volumen de liquidez que estaba disponible en los bancos de los principales países desarrollados, como consecuencia de los depósitos realizados por los dirigentes árabes de los países exportadores de petróleo, producto de las considerables alzas del crudo iniciadas por la OPEP en el último trimestre de 1973. Gracias a esta situación se generó un superávit en la cuenta corriente de los principales Estados árabes productores de petróleo.

Los países productores de crudo tuvieron un excedente monetario, el cual además de ser utilizado para incrementar sus gastos, se depositó en cuentas bancarias en su mayoría de EU y Alemania. Los datos que presenta Palazuelos sobre la base de la información del FMI son relevantes, pues se destaca que entre 1974 y 1978 el saldo excedente global de los países de la OPEP fue de 170,000 millones de

⁴ Eugenia Correa. *Los mercados financieros y la crisis en América Latina*. IIEc-UNAM, 1992, p. 49.

dólares y después del segundo shock, entre 1979 y 1981, el saldo alcanzó otros 225,000 millones de dólares (mdd)⁵.

Los fondos depositados en los bancos occidentales se incrementan considerablemente, el "reciclaje" de petrodólares aportó una gran liquidez a los bancos europeos y estadounidenses. Nuevamente Palazuelos presenta cifras importantes, identifica que entre 1974 y 1981 las salidas de capital desde los países de la OPEP superaron los 460,000 mdd, de los cuales 160,000 millones fueron colocados como depósitos en los bancos occidentales, 230,000 millones se destinaron a la compra de acciones y de obligaciones públicas y privadas, a la concesión de créditos bilaterales y a la realización de inversiones directas en países occidentales; 60,000 millones fueron prestados a países no desarrollados y los restantes 10,000 millones de aportaron a los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial⁶.

Los fondos incrementados en los bancos tenían que ser prestados a alguien, los demandantes de créditos se fueron englobando dentro del grupo de países no desarrollados poseedores de ciertas garantías como prestatarios, principalmente países con recursos petroleros que disponían de divisas (como México o Venezuela en el caso de América Latina) o naciones que experimentaban altas tasas de crecimiento y que necesitaban de recursos externos para seguir sosteniéndolo (Brasil, Argentina, Chile y Perú). Los mercados financieros se fueron conformando en base a un grupo de países subdesarrollados que encontró alicientes para endeudarse ante una extensa oferta de préstamos concedidos a tipos de interés relativamente bajos contraídos en dólares, justo cuando esta moneda se sometía a un proceso de depreciación. Como

⁵ Enrique Palazuelos, *op.cit.*, p. 20.

⁶ *Ídem.*

resultado se produjo un apogeo de los préstamos internacionales, principalmente de eurocréditos⁷, los cuales no fueron el único mecanismo de financiamiento en el mercado internacional, pero adquieren gran relevancia porque su ascenso se vincula con el endeudamiento de los países subdesarrollados⁸, particularmente de América Latina. Datos de la CEPAL presentados por Palazuelos indican que entre 1970 y 1975 la deuda externa a mediano y largo plazo aumentó de 66,000 a 162,000 mdd hasta alcanzar los 470,000 millones, de éstos casi 225,000 millones correspondían a los países latinoamericanos cuando en 1972 era de apenas 30,000 millones.⁹

CUADRO 2.1
Deuda total desembolsada de los países en Desarrollo (a fin de año)
(miles de millones de dólares)

	1971	1975	1977	1979	1980	1981	1982
Deuda Total	90	180	274	406	465	530	626
Concesional	33	57	73	93	103	116	131
No concesional	57	123	201	313	362	414	495
Proveniente de los mercados de capital	20	61	103	162	190	222	265

Fuente: Schatán Jacobo (1998). *Deuda Externa, Neoliberalismo, Globalización. El saqueo de América Latina*. LOM Ediciones- Universidad Arcis. Santiago de Chile, p. 22.

La deuda externa de América Latina se duplicó entre 1971 y 1975, mismo fenómeno se suscitó entre 1975 y 1979 incrementándose otro cincuenta por ciento

⁷ Los eurocréditos son créditos de un consorcio bancario de mediano plazo y con tasa de interés ajustable. Son instrumentos que proporcionan alta rentabilidad y disminuyen riesgos y costos al distribuir la procedencia de los recursos entre muchas instituciones bancarias de las más distintas economías nacionales. Puede verse Eugenia Correa, op.cit, p. 50.

⁸ El sistema financiero internacional entre 1981 y 1982 basará su crecimiento en la emisión de nuevos instrumentos, siendo los mercados secundarios de obligaciones la base de esta transformación, será en estos mercados donde el proceso de desregulación e innovación financiera establezca modalidades en el tipo de facilidades bancarias, el desarrollo de los mercados financieros a término (mercado de futuros), el de opciones de divisas y de tasas de interés (swaps) y una muy diversificada gama de obligaciones. Véase Eugenia Correa. *Deuda y mercado internacional de capitales*, en Arturo Guillén R. (coord.), *La deuda externa grillete de la nación*. Ediciones ERA, México 1989, p.13.

⁹ Enrique Palazuelos, op.cit., p. 21.

entre 1979 y 1982 cuando llegó a más de 620 mil millones de dólares, los mercados privados de capital pasaron a ser la principal fuente de recursos para la región. Desde mediados de los años setenta los bancos comerciales y otras fuentes privadas prestan a tasas de interés flotantes, lo que significó que cada vez que subían las tasas, se aplica dicho incremento tanto a los nuevos préstamos como a los antiguos. Hacia 1974 la deuda externa latinoamericana representa un 25 por ciento de la deuda del tercer mundo, seis años más tarde ya constituía cerca del 50%.

CUADRO 2.2
América Latina
Deuda Externa Total 1975-1983
(Millones de dólares)

País	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
América Latina y el Caribe	70,457.9	86,101.1	105,125.9	131,674.0	164,508.1	187,255.0	224,070.5	260,215.8	313,562.8
Argentina	6,580.7	7,729.1	8,302.8	9,848.1	14,038.8	16,773.6	22,736.2	27,113.2	35,833.0
Brasil	24,025.3	29,297.2	36,039.0	47,490.5	52,690.1	57,967.4	66,102.1	75,898.7	81,618.3
México	15,608.5	20,148.8	25,226.9	30,467.4	34,614.0	41,214.7	53,232.2	59,650.7	81,566.7
Chile	4,373.4	4,380.5	4,654.1	5,925.7	7,546.9	9,398.5	12,626.0	13,970.4	14,723.2
Peru	5,076.8	6,102.3	6,865.8	7,285.1	7,203.8	6,827.9	6,682.7	7,783.2	9,028.4
Venezuela	1,492.0	3,310.4	5,304.5	8,575.5	12,282.2	13,794.9	15,140.8	17,449.6	23,787.3
Resto de América Latina	13,301.2	15,132.8	18,732.8	22,081.7	36,132.3	41,258.0	47,550.5	58,350.0	67,006.9

Fuente: World Bank, Global Development Finance 2002, CD-ROM

Del cuadro 2.2 observamos que el 80% de la deuda total latinoamericana es concentrada en sólo seis naciones: Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela. Esto se ve claramente reflejado en la caída del PIB en los tres países más endeudados de América Latina, Argentina, Brasil y México (ver cuadro 2.3), con lo cual se hace evidente la inestabilidad ocasionada por el estallido de la crisis de la deuda.

CUADRO 2.3
Producto Interno Bruto
Tasas de crecimiento real
Promedio anual (porcentaje)

País	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1990-1993
Argentina	4.1	2.5	-1.4	1.2
Brasil	5.4	8.8	1.5	1.7
México	7	6.7	1.6	2.1
América Latina	5.4	5.9	1.1	1.9

Fuente: Alicia Girón. *Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin. Argentina, Brasil y México*. IIEc-Cambio XXI, México 1995, p. 41.

Al incrementarse súbitamente el precio del crudo, se redujo la producción de múltiples mercancías, los mercados más afectados fueron los de materias primas. Países como México y Brasil que obtenían importantes ingresos por sus exportaciones de materias primas vieron caer sus ingresos, en el mismo momento en que el precio de sus importaciones se elevó. A partir de ese momento su balanza comercial agudizó sus ancestrales dificultades contrastando con el incremento de la renta petrolera que no fue un beneficio exclusivo de los países productores de crudo, como lo muestra la Gráfica 1 referente a Brasil.



Las denominadas “Siete Hermanas” (las grandes mega-transnacionales de la industria del petróleo) obtuvieron ingresos exorbitantes de esta situación. Esto permite identificar un proceso en el cual se trata de privilegiar la posición de las empresas transnacionales (ETN). Efectivamente, ante el contexto recesivo de la economía mundial, el cual había reducido la tasa de rentabilidad de las empresas de los países desarrollados y que trajo consigo una disminución de sus inversiones fue necesaria la creación de las condiciones que permitieran a las empresas emprender novedosas políticas tecnológicas, salariales y de empleo a la par de elaborar estrategias productivas y comerciales con un rango más financiero de sus actividades, las corporaciones transnacionales inician una irrupción en los mercados financieros. Al respecto Arturo Guillén comenta lo siguiente:

“Este proceso se acentuó en los setentas con el estallido del sistema de regulación monopolista-estatal y con el traslado de capital de la esfera productiva a la esfera financiera, como resultado de la

existencia de un proceso de sobreacumulación duradera de capital que está lejos de haberse resuelto hasta nuestros días¹⁰.

Efectivamente, en los años setenta las transnacionales inician su incursión en los mercados financieros producto de la magnitud de sus operaciones, las variantes introducidas y los novedosos productos financieros que emitían y/o adquirían, la internacionalización de sus actividades y la profundidad de sus relaciones como grupo corporativo (matriz-filial) en gran parte de las actividades que llevan a cabo.

Evidentemente, ante deudores que necesitaban el desarrollo de sus fuerzas productivas brincando las barreras anteriormente impuestas en el modelo de sustitución de importaciones, las transnacionales encontraron vía libre para fomentar el derrumbe de las restricciones impuestas por las regulaciones nacionales en materia de políticas cambiarias y de movimiento de capitales, siendo las ETN una de las principales voces que comenzaron a clamar por la eliminación de controles y a favor de la liberalización de los movimientos financieros internacionales¹¹.

La caída del comercio latinoamericano representó en 1981 una caída drástica en el valor unitario de las exportaciones, suscitado principalmente por las políticas de control inflacionario en Estados Unidos. En el caso mexicano, el servicio de la deuda pública externa de largo plazo como porcentaje de las exportaciones en 1985 fue del 48.8%, el más alto correspondió a Argentina (50.7%), mientras que Brasil arroja como dato un 27.6%. A esto se sumó el incremento en las tasas de interés. Dicho aumento

¹⁰ Arturo Guillén, *op.cit.*, p. 42.

¹¹ Esto dio lugar a que las ETN comenzasen a efectuar operaciones de crédito, títulos y divisas dejando al margen su anterior vínculo con los bancos. La misma desintermediación se produjo cuando los gobiernos decidieron gestionar directamente el acceso a los préstamos en los mercados exteriores.

se dio a partir de 1978, alcanzado su máximo entre el segundo y el tercer trimestre de 1981, momento en el cual llegaron a un nivel más del doble al que se tenía en 1977.

CUADRO 2.4
Tasas reales de interés, con deflatores alternativos: 1977-1983
(porcentaje anual)

	Tasa nominal	Inflación países industrializados	Inflación enfrentada países en desarrollo	Tasas Reales	
				deflación por [2]	deflación por [3]
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
1977-1978	8.4	7.6	10.1	0.7	-1.5
1979-1980	13.9	8.7	14.3	4.8	-0.4
1981	17.4	8.8	-2.3	7.9	20.2
1982	17.1	7.3	-5.6	9.1	24
1983	12.7	4.9	-4.5	7.4	18

Fuente: Jaime Estay. Pasado y presente de la deuda externa de América Latina. IIEc-BUAP, México 1996, p. 178.

Finalmente, el último elemento que fomentó el desarrollo internacional de los mercados financieros fue la ampliación de los déficit fiscales que registraban la mayoría de los gobiernos occidentales. Estas naciones enfrentaban tensiones inflacionarias en sus economías, lo que incentivó a los gobiernos a buscar formas de financiación de las cuentas públicas que implicasen la menor monetización posible de su déficit. Uno de los recursos más utilizados fue la demanda de préstamos externos y más tarde, la emisión de deuda en los mercados internacionales.

Como puede observarse, el análisis del origen del endeudamiento externo de América Latina no responde a la idea de la falta de ahorro interno, el problema debe analizarse desde la perspectiva de contemplar al endeudamiento de la región como un fenómeno íntimamente ligado a la crisis de largo plazo que afecta al capitalismo desde finales de los años sesenta, relacionado con el avance sustancial del proceso de

internacionalización del capital financiero y que ha implicado para los países latinoamericanos un reforzamiento en los lazos de dependencia con respecto a los países desarrollados.

2.3 Las etapas del endeudamiento latinoamericano

Las etapas del ciclo de la deuda en América Latina se ha analizado desde diversas perspectivas en las cuales existen puntos de concordancia a pesar de la diferente periodización en la cual se les ubica históricamente.

Por ejemplo Immanuel Wallerstein no enfatiza propiamente en los ciclos de la deuda en América Latina, abarcando este aspecto en una dinámica más global. Para este autor de la escuela braudeliana, la economía-mundo desde 1970 ha cruzado por tres ciclos de la deuda, que fueron intentos por mantener el poder adquisitivo del sistema-mundo. El primero estuvo basado en la colocación del excedente de divisas ocasionadas por el auge petrolero en el Tercer Mundo y los países socialistas. El segundo por los préstamos al gobierno de los Estados Unidos; y el tercero por los préstamos de enormes corporaciones que expandieron sus actividades comerciales a rubros financieros. En cada uno de estos ciclos condujo a grandes dificultades de pago, que fueron manipuladas a través de falsas quiebras bancarias. Los préstamos a los Estados pobres se fueron de las manos y la crisis de la deuda comenzó, según Wallerstein en 1980, cuando el gobierno de Gierek en Polonia decidió intentar resolver los problemas de su deuda a costa de la explotación de la clase trabajadora, jugada

que encontró una resistencia espectacular con el surgimiento del Sindicato Solidaridad en Gdansk¹².

Por su parte, Jacobo Schatán ha defendido la tesis de que el endeudamiento externo y su posterior crisis en los países latinoamericanos en 1982,

“... se ha suscitado en dos periodos; el primero que comprende la crisis petrolera gracias a la guerra desatada en el medio oriente en 1973 – la guerra del Yom Kippur- en la cual se elevan violentamente los precios del petróleo comenzando un proceso inflacionario del crudo, en la cual se distinguen dos etapas: una entre 1974 y 1980 y la segunda de 1981 en adelante”.¹³

Esto generó para Schatán gran parte del endeudamiento, básicamente atribuido a los siguientes puntos:

1. Los países árabes exportadores de petróleo más importantes, al no poder ocupar internamente los excedentes monetarios generados por el alza de los precios del crudo, a partir de 1973 realizaron cuantiosos depósitos en las instituciones financieras de la OCDE.
2. Esto permitió que un numeroso grupo de países latinoamericanos de ingreso medio y alta, en particular aquellos con un mayor grado de industrialización solicitaron recursos en los mercados financieros internacionales. Con los recursos adquiridos estos países se lanzaron en programas más amplios de infraestructura, lo que exigió la importación masiva de equipo, tecnología, materias primas, bienes y servicios mismos que requieren un creciente apoyo financiero externo.

¹² Immanuel Wallerstein. *¿Globalización o Era de Transición?*, Eseeconomía, Nueva Época, No.1, otoño de 2002, p. 10.

¹³ Jacobo Schatán., *Deuda externa, Neoliberalismo, globalización. El saqueo de América Latina.* LOM Ediciones/ Universidad Arcis. Santiago de Chile 1998, pp. 19-20.

3. Para imprimir el ritmo deseado a dicha política, estas naciones solicitaron cuantiosos préstamos en los bancos de los países de la OCDE, esto permitió importar en gran escala toda clase de bienes, concretamente productos químicos, alimentos y bienes de capital, aunque en contraparte, se importaron muchos artículos superfluos y se alentó la corrupción y la fuga de capitales.
4. Los bancos de la OCDE al contar con mucho dinero líquido y en contraste, presentar una débil demanda interna de fondos, comienzan a competir entre ellos para exportar capitales a los países en desarrollo en condiciones aparentemente más favorables.
5. Para disminuir los riesgos de esas operaciones y condiciones dentro del contexto de los profundos cambios que en esos momentos tiene lugar en el régimen monetario internacional, la banca privada acreedora decide cambiar los términos de los préstamos, pasando de tasas fijas a tasas variables de interés, que se aplicarán tanto a los nuevos créditos como a los saldos de los préstamos anteriores. Los países prestatarios aceptan dichos cambios influenciados en buena medida por las agresivas técnicas de "marketing" de los bancos, envueltos en seductoras ofertas, aparentemente convenientes para los deudores.
6. Los países exportadores de petróleo como México y Venezuela no supieron aprovechar la bonanza de los altos precios del crudo y, no obstante el incremento de sus ingresos de divisas, continuaron

importando en forma excesiva, debiendo endeudarse para poder financiar tales importaciones.

El segundo periodo iniciado con la presidencia de Reagan en Estados Unidos, marca una retracción en la economía mundial, se acentúan los problemas inflacionarios en esta nación y el conjunto de los países industrializados además de una elevación considerable de las tasas de interés. Con la llegada de Reagan y Thatcher al poder, arriba una nueva "ensalada doctrinaria", la cual se conocerá como economía del lado de la oferta (supply-side), dicha política plantea como lo menciona Theotônio Dos Santos,

"...la necesidad de rescatar como centro la teoría económica de la Ley de Say, que Keynes había rechazado en los años treinta tras el colapso económico ocasionado por la crisis financiera de 1929".¹⁴

Ante la recesión y los procesos inflacionarios, viene el ajuste inmediato. La administración de Reagan, el 18 de febrero de 1981 presenta el "Programa para la Recuperación Económica", sustentado en tres objetivos: estabilización de la economía estadounidense, reducción de la tasa de inflación y restablecimiento de un fuerte crecimiento económico.

Desafortunadamente el peso del ajuste recayó en los países deudores del tercer mundo, esto porque la recesión en los países centrales da lugar a una caída en el precio de las materias primas exportadas por la periferia, precisamente en el momento en que las cargas financieras por la deuda (específicamente por el pago de intereses), se hacen más pesadas, esto debilita la corriente de capitales hacia el tercer mundo. A

¹⁴ Theotônio Dos Santos, *Neoliberalismo: Doctrina y política*. Comercio Exterior, Vol. 49, Número 6, junio, México 1999, p. 514.

esta situación debe añadirse la apreciación del dólar (12% en 1981), 13% en 1982, 2% en 1983 y 6% en 1984, esto hizo que el dólar se revaluara 37% respecto a otras monedas. Situación sumamente grave para América Latina si se considera que la mayoría de los pagos por deuda, estaban contratados en dólares.

Arturo Guillén identifica tres grandes etapas en el ciclo del endeudamiento externo latinoamericano¹⁵, las cuales son las siguientes:

- a) De 1950 a comienzos de los años sesenta. En esta primera etapa, el endeudamiento externo es un factor de estímulo al crecimiento económico y no existen problemas serios para cubrir su servicio. La deuda es fundamentalmente pública tanto en su origen (organismos multilaterales) como en su utilización¹⁶.
- b) La segunda etapa parte de comienzos de los setentas a 1982. Coincide con la primera fase de la crisis de largo plazo del capitalismo que se inicia a finales de los años setenta y persiste hasta nuestros días. En México, el estallido de una recesión en 1976-1977 se combina con un desequilibrio comercial incontrolable, que provoca la devaluación del peso, acelera la fuga de capitales y lleva a la firma del primer acuerdo con el FMI en 1977. Un segundo momento de esta etapa lo constituye el llamado "auge petrolero" de 1978-1981", en el cual el gobierno mexicano decidió reanudar el crecimiento económico mediante la

¹⁵ Arturo Guillén, op.cit., pp 45-55

¹⁶ En México se logran tasas de crecimiento del producto de entre el 6 y el 7% convirtiéndose la industria en el eje de acumulación siendo el Estado quien juega un papel fundamental tanto en la esfera productiva como en la financiera. El crecimiento se da en un marco de estabilidad relativa de precios, con inflación inferior al 3% y una estabilidad cambiaria que mantuvo un tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar. Desarrollándose la dinámica del mercado interno de dinero y capitales, lo que dio lugar a una expansión muy rápida de la banca privada mexicana y de la banca estatal de desarrollo. México no firma en este periodo ningún acuerdo de estabilidad con el FMI. Véase Roberto Cabral. *Industrialización y política económica*; en: *Lecturas del Fondo*, FCE; Núm. 39, pp 67-100.

producción y exportación del petróleo bajo la idea de que los precios se mantendrían al alza.

- c) La tercera etapa del endeudamiento externo se inicia en 1982, con el estallido de la llamada "crisis de la deuda externa", al declararse México, como lo harían después los otros países de América Latina, incapaz de solventar los compromisos de su deuda externa. Esta etapa está inscrita en el tránsito de la crisis estructural de los países capitalistas a una fase deflacionaria caracterizada por el lento crecimiento de los países desarrollados, el estancamiento presentado en la mayoría de los países del Tercer Mundo, el desplome de los precios internacionales de las materias primas, la contracción del crecimiento del comercio internacional, la fragilidad creciente de los sistemas financieros, la contracción de los flujos de inversión extranjera directa y de crédito externo, y la mayor propensión a crisis financieras y bursátiles. La fase deflacionaria de la crisis reclama un amplio proceso de desvalorización de los capitales y el reestablecimiento de una mayor correspondencia entre la esfera financiera y el endeudamiento internacional se contraen los créditos externos al Tercer Mundo, los créditos se destinan para garantizar el pago del servicio de la deuda y los intereses de la misma. Las políticas de ajuste pasarían a responder a la necesidad de evitar que la crisis de la deuda se convierta en una crisis del sistema financiero internacional y en garantizar la valorización del capital de los bancos transnacionales. Surge entonces la necesidad de forzar a los países endeudados a obtener superávit en al balanza comercial, lo que convirtió a América Latina en exportadora neta de capital.

Finalmente Eugenia Correa identifica tres etapas en el proceso de endeudamiento latinoamericano.¹⁷ La primer etapa que corre de finales de los años cuarenta hasta avanzada la década de los cincuenta, en la cual una significativa entrada de inversión extranjera en su mayoría proveniente de los Estados Unidos se orientó a la industria local. En estos años la deuda actuó en el sentido de aliviar los ocasionales déficit comerciales propios de éste proceso industrializador. Una segunda etapa del endeudamiento latinoamericano se ubica durante la década de los sesenta y los primeros años de los setenta iniciada por la necesidad de hacer frente al impacto causado por la Revolución Cubana y la respuesta de Estados Unidos con la Alianza para el progreso. Durante esos años tienen singular importancia para la región los recursos procedentes de organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) contratados por los gobiernos o con su garantía y, la deuda privada no garantizada proviene de la banca comercial estadounidense con una fuerte expansión en Argentina, México, Brasil y Perú.

Durante los años setenta y hasta los primeros meses de 1982 es donde la autora ubica la tercera etapa del proceso de endeudamiento, vinculada especialmente con el espectacular crecimiento del euromercado, años en los que el monto de la deuda externa se incrementó exponencialmente procedente de la banca comercial y que cambió radicalmente el perfil acreedor de la región y con ello las condiciones de pago de su servicio. Para Eugenia Correa,

“...el proceso de endeudamiento de la región reúne en un solo fenómeno todo un conjunto de elementos de la crisis que inevitablemente deben de plantearse para tener una comprensión enriquecida de ambos. El endeudamiento de los setenta y la

¹⁷ Eugenia Correa, op.cit., pp. 61-65.

profundización de la crisis en la región en los ochenta no son fenómenos separados".¹⁸

En este sentido el peso de la deuda y su papel como freno al crecimiento económico lo que expresan es la dinámica de la crisis iniciada años atrás. La tercera etapa del endeudamiento externo la región se desempeña como receptora de recursos de bajo costo para el acreedor que deben ser colocados en forma rentable. Es precisamente en este momento, cuando la banca acreedora estadounidense alcanzó una gran libertad en su gestión de activos desde el mercado internacional, al tiempo en que el costo de éstos disminuyó sensiblemente en el mercado nacional.

2.4 El problema de la deuda externa en México

Al tomar posesión como Presidente de la República José López Portillo se firmó el primer acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, mediante el cual México se comprometía a limitar el endeudamiento público, reducir el medio circulante, contraer y restringir el gasto público, fijar topes a los aumentos salariales, liberalizar el comercio exterior y limitar el crecimiento del sector paraestatal en la economía. El acuerdo de 1977 se firmó en el momento en que se presentaba una crisis en el sector externo acompañada de una devaluación cambiaria, esto provoca que en la economía mexicana se incorpore al esquema de tipos de cambio flotantes establecidos desde la ruptura del sistema de Bretton Woods, pero el servicio de la deuda externa, cuyo peso

¹⁸ *Ibíd.*, p.63

en la balanza de pagos y en el presupuesto era cada vez más gravosa, se siguió cubriendo en las condiciones anteriormente pactadas. Veamos detenidamente este proceso.

La administración de López Portillo diseñó una estrategia expansionista basada en la explotación de los yacimientos petroleros ubicados al sureste del país y descubiertos pocos años antes, la idea general era que la producción y la explotación del crudo permitirían resolver la restricción externa y generar las divisas necesarias para impulsar la industrialización así como el crecimiento del país

Esta política se financió mediante el crecimiento sin precedentes del gasto público y el endeudamiento externo cada vez más ilimitado en el momento en que existía un excedente en el mercado internacional de capitales junto a tasas de interés bajas. La participación en el PIB del gasto público pasó del 35.2 por ciento en 1976 al 43.6% en 1982; la inversión pública como porcentaje del PIB en 1976 era del 7.9% y alcanzó el 12.9% en 1981. La deuda externa durante el periodo 1976-1982 contrató recursos netos por 61,700 millones de dólares.¹⁹

La economía mexicana se petrolizó en forma exponencial, la atracción y refinación del petróleo en el PIB llegó al 7.2% en 1980 cuando en 1975 era del 4%, esta medida convirtió al crudo en el principal rubro de exportación (en promedio durante el sexenio se exportaron 800 mil barriles diarios). Las cuentas fiscales pasaron a depender crecientemente de los impuestos aplicados a los hidrocarburos, mientras los déficit en cuenta corriente y presupuestal así como la deuda externa crecían a pasos agigantados. Para 1981, el déficit financiero del sector público alcanzó el 14.1% del

¹⁹ Arturo Guillén R. *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*. UAM-Plaza y Valdés editores. 2ª reimpresión, México 2001, pp. 51-76.

PIB, por su parte el déficit en cuenta corriente fue de 16,052 mdd, equivalente al 8.4% del PIB.

Los defensores de la teoría neoclásica consideran a estos elementos como fallas del modelo de "Estado benefactor" e impulsan desde estos años la transición en el modelo económico, dejando de lado el modelo sustitutivo de importaciones para dar paso a la economía de mercado. En realidad lo que se presenta en el caso de la economía mexicana es una irresponsabilidad gubernamental al no entender los cambios que se suscitaban al interior de la OPEP, ni el alcance de la crisis internacional.²⁰

Ante la caída en los precios del petróleo iniciada en 1981 y una alta fuga de capitales, el gobierno mexicano recurre al crédito externo de corto plazo para mantener el tipo de cambio, frenar la fuga de capitales y cubrir el servicio de la deuda externa. Contradictoriamente, la confianza de los inversionistas se perdió aún más provocando mayor inquietud. La fuga de capitales y la dolarización de los pasivos bancarios alcanzó niveles desconocidos. Para febrero de 1982 el Banco de México se retiró del mercado de cambios, la moneda se devaluó en más del 100% con relación al dólar pasando de 26 a 45 pesos por dólar. Además, casi la mitad de la deuda externa del país se debía refinanciar durante los meses siguientes. En junio de 1982, los riesgos de los nueve bancos más grandes estadounidenses indicaban que los préstamos

²⁰ Por ejemplo se minimizó el hecho de que los precios del crudo poco a poco ya no eran fijados por los productores de la OPEP sino de los consumidores, resultado de la ampliación de la oferta de crudo de los países externos a la mencionada organización (El Reino Unido, la URSS, Noruega e incluso México), y de las medidas de racionalización y ahorro en el consumo de energía emprendida por los países industrializados. Para 1982, el precio del barril llegó a cuatro dólares. Si se habla de la crisis internacional, el gobierno mexicano no hizo ninguna modificación en la política económica a pesar de que los países industrializados entraban en una nueva recesión en el inicio de la década de los ochenta. Los EE.UU., para combatir su inflación que ya había llegado a dos dígitos aplicaron a una política monetaria restrictiva, por lo que elevar precipitadamente las tasas reales de interés, se encareció el servicio de la deuda externa.

acordados con México ascendían a 13,600 millones de dólares, representando el 59.8% como capital del banco, la cifra más alta si la comparamos con los 12,300 mdd brasileños, (54.2% en préstamos como porcentaje del capital del banco); esto acarreó consecuencias. El FMI declaró necesario ayudar a países como México y comprometió a los bancos a otorgar nuevos préstamos al país, el Fondo Monetario justificó el financiamiento del programa de ajuste mexicano, la ola de préstamos sindicados (un banco grande como líder acompañado de bancos medianos y pequeños), y los bancos pequeños no dejaron de tener problemas cuando se presentó la crisis de liquidez.

En agosto se registra el más bajo nivel en las reservas de divisas. El gobierno anuncia el congelamiento de las cuentas bancarias en dólares, seguido de una conversión forzosa a pesos con un tipo de cambio inferior al del mercado. Al continuar la fuga de capitales y el cese de los flujos de préstamos comerciales condujeron a nuevas y drásticas devaluaciones, junto a esta noticia se informó la suspensión por 90 días de los pagos del principal de la deuda externa. Estos hechos marcaron el comienzo de la crisis de la deuda en escala internacional y cualquier préstamo nuevo sería difícil de obtener. La respuesta del gobierno a la crisis se encaminó a detener la fuga de divisas. El primero de septiembre de 1982 se nacionalizó el sistema bancario mexicano,²¹ y se adoptaron controles de cambios totales sobre flujos de capital. Este

²¹ La nacionalización de la banca mexicana en 1982 se desarrolla en medio de un clima de tensión, debido a continuas devaluaciones y depresiones económicas, con lo cual, la estructura gubernamental se vio inmersa en una crisis de credibilidad sólo comparada con la vivida en 1968. Al nacionalizarse la banca, el Estado recobra un poco de su veracidad perdida. Esta medida de corte nacionalista tiene como antecedente una súbita caída del peso, masiva fuga de capitales y por consiguiente, el aumento del desempleo, además de la ya mencionada falta de credibilidad en las instituciones. Las consecuencias de la crisis petrolera fueron el detonante para establecer una brecha en las relaciones del sector estatal con la oligarquía financiera, eje de la acumulación de capital. Con la nacionalización de la banca, el estado posee el control y la dirección del crédito, alejándolo de las oligarquías financieras, pero esto orientó el crédito a las denominadas "prioridades nacionales" es decir, a los grandes monopolios paraestatales, dejando de lado

año se caracterizó por fuertes devaluaciones del peso, inestabilidad y caos en los mercados financieros, caídas en la actividad económica, inflación cercana al 100%, un déficit fiscal equivalente al 17% del PIB y caída en las reservas internacionales por 1,800 millones de dólares.

Altimir y Devlin, observan que a pesar de esta difícil situación en 1982, no proliferaron los atrasos en el pago de intereses, esto obedeció a la amplitud de las medidas tomadas por el Mecanismo Internacional de Préstamos de Última Instancia (MIPUI).²² La preocupación inmediata de este mecanismo fue normalizar la situación de pagos en nuestro país. México, con el respaldo del MIPUI logró pactar un acuerdo (en diciembre de 1982) que, en el contexto de un programa de ajuste con el FMI permitió la reprogramación de 20 mil millones de dólares del principal de la deuda bancaria.

Hay un lapso significativo, entre el agotamiento de reservas y la finalización del acuerdo citado gracias al cual México pudo evitar el incumplimiento de la renegociación mediante una prórroga de 180 días, concedidos para el pago de principal de la deuda

el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, además del sector agrícola, formándose un desarrollo monopólico entre los grandes consorcios de capital privado. Con la finalidad de reducir los costos de operación, restituir los niveles en la tasa de ganancia y de ésta manera recuperar el ritmo de acumulación de capital, se impuso una política de restricción salarial. Ante los embates de la crisis, México se vio obligado a solicitar préstamos al extranjero y a los organismos internacionales de crédito, con lo que se busca la reestructuración del sistema bancario y de los circuitos e intermediarios financieros.

²² El MIPUI es un mecanismo internacional de préstamos de última instancia que sirvió para aplazar muchos incumplimientos y moratorias formales, permitiendo con ello que los acreedores evadieran las pérdidas desestabilizadoras que suelen acompañar a las crisis financieras sistémicas. El MIPUI fue encabezado por el gobierno de Estados Unidos y funcionó con bastante efectividad a comienzos de los años ochenta para evitar los incumplimientos informales en América Latina que podrían haber hundido a los grandes bancos comerciales internacionales y causado estragos en la economía mundial. Véase, Altimir y Devlin. *Una reseña de la moratoria de la deuda en América Latina*, en: Altimir, Devlin (compiladores). *Moratoria de la deuda en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Argentina 1993, pp.13-14.

bancaria y el otorgamiento de préstamos de emergencia de corto plazo que incluía entre sus fuentes al Banco de Pagos Internacionales y a la Reserva Federal de los Estados Unidos. Los beneficios que arrojaron estos fondos de refinanciamiento permitieron que el país saldara su pago de intereses.

Estos acontecimientos no se limitaron exclusivamente a la economía mexicana, toda América Latina vivió una época en la cual el sueño del crecimiento al interior sustentado en la sustitución de importaciones se desmorona, este modelo en auge desde la posguerra tenía su colapso en forma abrupta y de consecuencias drásticas para la región. Como lo menciona Alicia Girón,

“El proceso de sobreendeudamiento sembró en la región una crisis severa de magnitudes estructurales que dio origen a un cambio en el patrón de desarrollo [...], la deuda dejó de ser motor de crecimiento para convertirse en el financiamiento de la pobreza”.²³

2.5 La declaración de moratoria en el pago de la deuda externa brasileña

Como una epidemia, la declaración de moratoria de la deuda externa mexicana se extendió a las demás naciones de América Latina. El temor de los acreedores fue la suspensión de créditos de la banca internacional, con lo cual los bancos situados en los países desarrollados no se involucrarían con nuevos préstamos en naciones con antecedentes de incumplimiento. La respuesta fue inmediata, la reducción en la oferta de créditos en América Latina, propiamente de los bancos de Estados Unidos que eran quienes tenían la situación más comprometida además de una presión para el

²³ Alicia Girón. *Fin de siglo y deuda externa: Historia sin Argentina, Brasil y México*. II EcCambio XXI. México 1995, p. 36.

incremento en las reservas para deudas incobrables. Ante esta situación, el peligro de un colapso en el sistema financiero internacional era evidente, se tornó preponderante una renegociación en el pago de la deuda.

Brasil, el gigante sudamericano, con la deuda externa más grande de América Latina no escapó a la crisis de 1982. Aunque en forma más retardada a la mexicana, sus problemas de endeudamiento comienzan a aparecer a partir de la mitad de la década de los ochenta. En enero de 1985 Brasil inició una etapa de moratorias al retener los pagos a los países integrantes del club de París. Para febrero de ese año, dicho club recibió la visita de una delegación del Ministerio de Hacienda y del Banco Central. Su intención era anunciar el estancamiento de las renegociaciones con los bancos privados e informar que el gobierno brasileño deseaba suscribir una reprogramación plurianual. Asimismo se dijo que los montos del principal e intereses que fueran venciendo serían retenidos temporalmente por el Banco Central, este hecho puede considerarse el preámbulo de la moratoria brasileña anunciada en 1987.

¿Qué llevó a la declaración de la moratoria?, esta puede atribuirse como lo mencionan Altimir y Devlin a la reducción del excedente comercial del país a fines de 1986 debido a la excesiva demanda interna generada por el Plan Cruzado, además de la acumulación de intereses atrasados con el club de París entre enero de 1985 y abril de 1986.²⁴

Esta es la idea central para determinar los posteriores problemas de moratoria brasileña, pues esta nación sudamericana sorteó la crisis de 1982 y soportó la carga de su deuda externa gracias a la obtención de enormes excedentes comerciales. Estos

²⁴ Altimir y Devlin, op cit, p. 26.

excedentes comerciales permitieron que el gobierno manejara la carga de los pagos de intereses sobre el presupuesto público. Esto explica por qué a partir de la reversión del financiamiento externo neto del sector estatal en 1985 pesó aun más sobre el déficit fiscal. A éste debe agregarse la carga creciente de los intereses de la deuda pública interna y la merma del excedente comercial, hechos que precipitaron la primera de las moratorias brasileñas en 1987.

Para Carlos Eduardo de Freitas, la moratoria de la deuda con la banca puede dividirse en cuatro periodos:²⁵

1. El primero que comprende entre el anuncio formal de la moratoria por el ministro de Hacienda Dilson Funaro, el 20 de febrero de 1987, y su dimisión a fines de abril de ese mismo año.
2. La siguiente etapa de la moratoria, iniciada con el reemplazamiento de Funaro por Luiz Carlos Bresser Pereira, prolongada hasta comienzos de diciembre de 1987, cuando se firmó el llamado acuerdo provisorio de financiamiento con los bancos.
3. El tercer periodo fue muy corto, se extendió entre la firma del acuerdo mencionado en el punto anterior hasta la renuncia de Bresser Pereira a fines de diciembre del mismo año.
4. Finalmente, la cuarta etapa se desarrolló entre el nombramiento de Mailson da Nóbrega como ministro de Hacienda, a comienzos de enero de 1988, hasta septiembre de ese año, cuando la moratoria concluyó oficialmente.

²⁵ Carlos Eduardo De Freitas. *Breve historia de las moratorias brasileñas*, en Altimir, Devlin (comp..) *Moratoria de la deuda en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Argentina 1993 p. 192.

Los procesos de moratorias brasileñas dejaron resultados importantes para el posterior comportamiento de esta economía. En primer lugar, las líneas de crédito comercial de corto plazo se suspendieron de inmediato, a esto se sumó el retiro de casi todos los depósitos interbancarios, lo que afectó la liquidez de las filiales y dejó consigo una pérdida de reservas para el Banco Central, el cual a su vez instruyó a los bancos brasileños a adoptar un plan especial a fin de liquidar esas líneas de corto plazo no renovadas, con el fin de mantener divisas en la economía brasileña y permitir a la vez que los acreedores cambiaran de prestatarios nacionales.

Pero esta declaración de moratoria demostró que la capacidad de los acreedores para tomar represalias es reducida, esto lo ejemplifica el hecho de que Brasil jamás encaró una amenaza de embargo o cobro compulsivo de las reservas en divisas del Banco Central. Si se excluye el efecto de la retención de los pagos de intereses a los bancos, Brasil dispuso de un financiamiento mínimo. Pero esto no ocasionó que organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dejaran de recibir 2,033 millones de dólares por concepto de amortizaciones, además de que estas mismas organizaciones desembolsaron 1,218 millones de dólares en nuevos préstamos. Aunque los organismos de crédito bilaterales siguieron aportando sólo un mínimo de financiamiento directo, resultado directo de la moratoria y la delicada relación del Gobierno de Brasil con el Club de París.

Es importante destacar que la moratoria brasileña deja tras importantes costos y beneficios para esta nación. En primer instancia, los bancos estadounidenses entendieron que el acuerdo de financiamiento provisorio firmado con los bancos en

diciembre de 1987 significaba que Brasil volvería a pagar sus intereses oportunamente a partir de enero. De Freitas menciona que,

“...el costo neto de la moratoria para Brasil fue de unos 700 millones de dólares en 1987, significa que sin una moratoria Brasil podría haber ahorrado ese año la misma cantidad de dólares en transferencias al exterior”.²⁶

En segunda instancia, la moratoria brasileña no duró lo suficiente como para ofrecer un panorama claro de las pérdidas potenciales, o demostrar los efectos positivos de levantar las restricciones a la inversión y el crecimiento que habían limitado la economía de Brasil durante los años ochenta. El gobierno salió de la moratoria sin lograr ningún cambio de fondo en la gestión de la reestructuración de la deuda.

2.6 Las rondas de negociación y sus resultados

La insolvencia de los países de América Latina frenó la concesión de nuevos préstamos internacionales de los bancos privados, reorientando éstos hacia los países desarrollados. Con la crisis de la deuda en 1982, se inicia una tendencia a la disminución relativa de créditos bancarios, contrastando con el incremento de otras formas de financiamiento, vinculadas a la emisión de títulos, consolidando lo que Jaime

²⁶ Ibid. p. 217.

Estay describe como "titularización" o "valorización del financiamiento"²⁷, cuyas características principales son:

- a) La expansión de las bolsas de valores.
- b) Pérdida de la importancia de los depósitos y préstamos bancarios, al mismo tiempo que se incrementa la participación de distintas formas de emisión de deuda, en particular los fondos de inversión y los papeles comerciales como instrumentos de corto plazo y la emisión de bonos como instrumento de largo plazo.
- c) En el caso del mercado de capitales, lo más relevante es la disminución del crédito bancario y el consiguiente aumento de las colocaciones en bonos, acción que se hace presente en los recientes incrementos de la deuda externa de América Latina.

Esto provocó que los bancos privados no tuvieran más remedio que negociar una extensión en los pagos de la deuda externa. Este es uno de los primeros escenarios que comenzaron a plantear la necesidad de renegociar los términos y montos del endeudamiento externo latinoamericano ante el peligro de una moratoria extendida que provocara severos desajustes en el sistema financiero internacional.

El inicio de las rondas de negociación se realizó con cada uno de los países en los que se suscitaban moratorias a corto plazo pero prorrogándose periódicamente. De esta manera el Club de París (en dicho club estaban organizados los acreedores públicos como gobiernos y agentes estatales) y el Club de Londres (conformado por representantes de los bancos y otros acreedores privados) impedían acciones

²⁷ Jaime Estay. *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*, IIEC-BUAP, México 1996, p.213.

unilaterales de los países deudores. Posteriormente para iniciar las negociaciones con los clubes de París y de Londres, los acreedores exigían que cada país hubiera acordado previamente con el FMI la puesta en marcha de los programas de estabilización y ajuste que sirvieran como garantía de solvencia financiera en un futuro próximo. Estas medidas fueron apoyadas por los grandes bancos, pues el dilema creado por la crisis de la deuda se habían convertido en un problema para los acreedores (en particular los grandes bancos de EE.UU.) expandiéndose al conjunto del sistema financiero mundial ante el riesgo de una moratoria unilateral de los países latinoamericanos. Una moratoria de Argentina, Brasil y México hubiera llevado al sistema financiero internacional a la quiebra y a la bancarrota a varios de los grandes bancos. Pero esto no era la única ventaja que encontraban los acreedores en el proceso de renegociación de la deuda. Al sujetar a los países con los que se negociaba a los dictámenes del FMI se contribuía decisivamente al desarrollo de los mercados financieros nacionales y a su posterior integración en los mercados internacionales.

La lógica de los programas de renegociación constituye un mecanismo de postergación a niveles absolutos de deuda cada vez mayores. Al respecto Alicia Girón comenta,

“Las renegociaciones sirvieron para seguir pagando las deudas ya abaratas en el mercado secundario internacional a precios nominales sin tomar en cuenta el valor real de su monto hasta que algunos países plantearon que dicha transferencia ocasionaría serios desajustes en las economías nacionales.

Analizando los coeficientes de endeudamiento podemos afirmar que las renegociaciones han servido para delinear el perfil del endeudamiento a más largo plazo. Sin embargo, el endeudamiento siguió creciendo. Indudablemente que la crisis y la escasez de créditos, aunque reestructuraron el perfil de la deuda externa,

propiciaron nuevos flujos de capital muy caros que elevaron en cerca de 200 mil millones de dólares el monto de la deuda externa total".²⁸

Alicia Girón clasifica las rondas de negociación en cinco etapas.²⁹ La primera etapa comprendida entre agosto y diciembre de 1982, meses en los que se renegociaron aproximadamente 139.2 miles de millones de dólares, únicamente de los grandes deudores, es decir, más de la mitad de la deuda externa total de América Latina para dicho año. El costo de la renegociación fue muy alto, pues el proponer el pago en un promedio de siete años, junto con los préstamos aprobados en los paquetes de salvamento, ayudó a sortear la liquidez de los deudores y poder avanzar en una solución momentánea mientras el FMI afinaba su estrategia mediante los planes de ajuste. México tendría que pagar un sacrificio muy alto por su renegociación, el costo negociable de los créditos representó un incremento de más de 180% respecto de las condiciones vigentes en el periodo 1980-1981. En el caso de Brasil, las condiciones de reprogramación fueron las más onerosas, el deterioro relativo fue considerablemente más modesto pues llegó al 44%. Ese primer plan de salvamento otorgado a México implicó el inicio de la fatídica "experimentación" con que el FMI inició su promoción de políticas económicas sugeridas para garantizar el pago de la deuda externa, pauta que sería aplicada para todos los países de Latinoamérica.

La segunda ronda de renegociaciones fue equivalente a 39,000 millones de dólares, es decir el 25.5 por ciento del total de la deuda externa de 142.9 miles de millones de dólares de Argentina, Brasil y México. En esta segunda ronda, los grandes deudores lograron créditos nuevos por 10.7 mil millones de dólares, además los

²⁸ Alicia Girón, *op.cit.*, p. 78.

²⁹ *Ibid.*, pp. 84-96.

márgenes sobre la tasa Libor y las comisiones fueron menores y los plazos de amortización más largos que en la primera ronda de reprogramaciones, el deterioro relativo de las condiciones negociadas y el costo financiero fue mucho más moderado que el experimentado en la primera fase de las renegociaciones.

La tercera etapa se inicia en octubre de 1985 cuando James Baker, Secretario del Tesoro de Estados Unidos presentó un plan, mismo que llevó su nombre, cuyo objetivo central consistía en aportar el refinanciamiento de la deuda de los 15 países más endeudados. En realidad esta propuesta anunciada oficialmente en Seúl representó una presión de los EE.UU. a las naciones deudoras, el objetivo no era sólo aminorar la carga de la deuda. En el trasfondo del discurso norteamericano emitido en este plan se esconde la estrategia estadounidense para poner fin a las presiones sobre su sistema financiero, recuperar la confianza perdida entre los inversionistas, mantener el suelo norteamericano como un espacio lucrativo para la inmigración de capitales con lo cual el dólar se revaloraría y así hacer frente al déficit comercial, mantener altas tasas de interés e incidir en los ritmos de crecimiento de los déficit público y comercial pero sin poner en riesgo ciertos rubros del gasto social entre otras cuestiones. La estrategia consistía en otorgar 20,000 millones de dólares para el financiamiento de la región, se decía que era la aplicación de un "Plan Marshall" en América Latina cuyo lema central era "crecer para pagar", bajo esta retórica propia del imperialismo de principios del siglo XX se busca imponer la legitimidad en el servicio de la deuda; a partir de este momento se comprometen las políticas de corto y largo plazo dándole facultades de condicionamiento a organismos como el FMI o al Banco Mundial. Veamos un poco más a detalle la lógica sobre la cual se construía este plan.

El Plan Baker manifiesta la necesidad de transformar los "ajustes recesivos" de las economías deudoras por crecimiento de las mismas, implicando cambios de política que garantizan la recuperación y el crecimiento en el mediano plazo, dichos cambios se manifiestan en los siguientes rubros: 1) privatización de empresas públicas deficitarias; 2) mayor atracción de inversión extranjera directa; 3) eliminación de regulaciones en los mercados financieros; 4) fomento a las exportaciones y abatimiento de las barreras a las importaciones y finalmente; 5) reducciones en el gasto público.

El resultado final de este plan no era apoyar a las naciones con problemas de pago, era un impulso a la consolidación hegemónica de Estados Unidos sobre los países deudores, en clara posición imperialista. Eugenia Correa expresa al respecto lo siguiente,

"Este plan no ofreció una salida al problema de la deuda, pero corroboró la intención particularmente de EU de sostener por todos medios la capacidad de pago de los prestatarios y evitar una acción concertada entre los mismos".³⁰

Los deudores más importantes de América Latina (Argentina, Brasil y México) renegociaron 78,500 millones de dólares en el marco del Plan Baker, cifra equivalente al 22.3 por ciento de los 108,347 mdd del total de la deuda externa de los tres países. México renegó el 65.3 % de su deuda, Argentina únicamente lo hizo por 46.6%, y Brasil por 21.2 por ciento.

La cuarta etapa de renegociación sería la del Plan Brady, iniciada entre 1986 y 1987 cuando Argentina y México renegociaron casi el 95% y 74.7% de su deuda externa respectivamente, Brasil en primer instancia pidió nuevos créditos y suspendió

³⁰ Eugenia Correa, op.cit, pp. 98-99.

el pago a sus acreedores, sería hasta fines de 1987 y principios de 1988 cuando Brasil llegó a un acuerdo con sus acreedores para reprogramar a 20 años, con ocho de gracia, la deuda vencida o por vencerse en el periodo 1987-1993, misma que ascendía a 63,000 millones de dólares.

La cumbre de París en julio de 1989 dio su aprobación al programa propuesto por Nicolás Brady, Secretario del Tesoro Norteamericano, el cual propuso un nuevo planteamiento del problema, basado en la implementación de programas de ajuste monetario y de liberalización interna y externa, a cuyo cumplimiento se condicionaba la concesión de nuevos préstamos.

Los objetivos del Plan Brady, defendían una idea: los países no desarrollados que hubieran logrado un equilibrio macroeconómico y que dispusieran de un cierto potencial económico pudieran acceder a los mercados internacionales de capital, lo cual significaba para esos países iniciar una reforma y liberalización de su sector financiero para integrarse a los mercados internacionales.³¹

Al respecto Alicia Girón comenta lo siguiente,

“ Los objetivos principales del Plan Brady eran disminuir la transferencia de recursos al exterior a través de la disminución del principal y de los intereses y canalizar nuevos créditos para incentivar las economías nacionales”³².

Para garantizar el cumplimiento de sus objetivos el Plan Brady, promueve un riguroso programa de ajuste que comprende:

- a) Eliminación del déficit presupuestal.
- b) Privatizar todas las empresas estatales, ya no sólo las ineficientes.

³¹ Enrique Palazuelos, *op.cit.*, p. 81.

³² Alicia Girón, *op.cit.*, p. 93.

- c) Otorgar mayores incentivos a la inversión nacional y extranjera.
- d) Liberar el comercio exterior.
- e) Liberalización de los sistemas financieros.

México pactó entonces un convenio por 48, 000 millones de dólares con los bancos acreedores. El acuerdo Brady para México preveía que 20% de la deuda se convertiría en bonos con descuento y 20% en bonos al valor nominal, mientras que 20% se asignaba a la opción de dinero nuevo con reprogramación. Los resultados del Plan Brady para nuestra nación fueron ciertamente favorables, Alicia Girón encuentra los siguientes beneficios a los que se llegó en el marco de este plan:³³

- 1) El 47% de la deuda mexicana tuvo una baja de la tasa de interés de 9.81% a 6.25%.
- 2) Esto significó una reducción de 7, 750 millones de dólares por bonos a la par.
- 3) El 41% del total se redujo del principal en un 35%.
- 4) El intercambiar deuda por bonos con descuento significó una disminución de cerca de 7 mil millones de dólares y se obtuvieron 1,500 millones en préstamos nuevos.

Fundamentalmente, la firma del Plan Brady significó no sólo la reducción de la deuda y el incremento de flujos financieros al país, determinó un cambio sin precedentes, pues con este acuerdo se inician las renegociaciones que años más tarde culminarían con la firma del TLCAN entre Estados Unidos, Canadá y México. Con la propuesta efusiva de la integración y conformación del bloque de Norteamérica, los EE.UU. vislumbran ya la expansión de su poder hegemónico imperialista sobre el resto

³³ Ibid.,p. 94.

del continente, para alcanzar este objetivo era prioridad lograr cierta estabilidad en su vecino del sur, esto lo conseguiría mediante el Consenso de Washington y las políticas de ajuste estructural.

Con los resultados obtenidos del Plan Brady, las naciones endeudadas comienzan a reestructurar sus sistemas financieros mediante la liberalización y desregulación financiera, permitiendo la entrada de nuevos flujos de capital, cumpliendo con uno de los objetivos más específicos de los programas de ajuste: la apertura sin restricciones al ingreso de capitales externos. Esto representó nuevas formas de financiamiento, efectivas para sanear las exigentes cargas de endeudamiento externo de los llamados mercados emergentes latinoamericanos³⁴, en las cuales se promueven estas políticas.

Como parte de la creación de nuevos instrumentos con fines de aligerar la carga de la deuda externa, en 1990 se inicia un programa cuya función consiste básicamente como lo describe Arturo Guillén,

“... en la compra con descuento por parte de un inversionista privado de los pasivos en moneda extranjera del sector público y de empresas privadas. Con estas operaciones los compradores se convierten en socios de las empresas endeudadas”.³⁵

³⁴ El término de mercado emergente se utiliza en relación a países subdesarrollados que han iniciado un proceso de desregulación financiera y de privatización de una parte sustancial de su sector público, y que han adoptado una política de estabilización macroeconómica acompañada de una intensa apertura comercial y financiera de la economía, que acaba reflejándose a corto plazo en un aumento de la rentabilidad de los instrumentos de deuda y de otros activos financieros. La denominación de mercados emergentes es una contraparte de los llamados mercados tradicionales o desarrollados. En el caso de los primeros, implican una profunda transformación de su sistema económico-financiero, además a éstos mercados arriban grandes cantidades de dinero, principalmente vía bolsa de valores. En base a éstas definiciones se puede afirmar que México, a partir de la crisis de 1982 y con la puesta en operación de los pactos que buscaban la estabilidad económica del país, se considera uno de los mercados emergentes más importantes de América Latina junto con Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela.

³⁵ Arturo Guillén. *La renegociación y el desenvolvimiento...*, p. 83.

Al inicio de este programa se le asignaron un monto de 3,500 millones de dólares del valor original de la deuda que participó en el paquete financiero 1989-1992, y en cumplimiento a una de las cláusulas acordadas con la banca comercial acreedora en la renegociación de 1989.

Para llevar a cabo este programa se realizaron dos subastas, constituyendo un Comité Técnico Intersecretarial. Básicamente, el proceso de subastas responde a tratar de evitar el impacto desfavorable ocasionado por las presiones inflacionarias, de esta forma la asignación de derechos de intercambio tendría como objetivo capturar el mayor descuento posible. Además se decidió que los SWAPS quedarían restringidos al financiamiento de proyectos de infraestructura y a la adquisición de hasta el 50% del valor de los activos de algunas empresas públicas sujetas a privatización. El programa estuvo abierto a todo tipo de postor aún sin contar con la posesión de la deuda o un proyecto de inversión. Los resultados de dichas subastas los podemos observar a continuación.

Tal como lo describe el cuadro 2.5, en la primer subasta llevada a cabo el 16 de julio de 1990 se subastó un monto de 1,000 millones de dólares, con una tasa de descuento ubicada en 52.05%. En la segunda subasta efectuada el 23 de agosto de ese mismo año el monto fue mucho mayor y llegó a 2,500 millones, con una ligera reducción en la tasa de descuento, la cual llegó a 52%. En total, se subastaron 3,500 millones de dólares a una tasa de descuento del 52.01%. con estas cifras se dio por concluido el programa de intercambio de deuda pública por capital, permitiendo el retorno de entidades públicas y privadas mexicanas a los mercados voluntarios de capital. De esta manera,

"... el gobierno mexicano proclamaba que prefería tener menos acreedores y más socios comerciales e inversionistas"³⁶.

CUADRO 2.5
Resultados globales de las dos subastas del programa de swaps
(Millones de dólares)

	Valor original	Valor nominal	Tasa de descuento (porcentaje)	Monto de derechos asignados
Primera subasta	1,000.00	774.80	52.05	485.30
Bonos de descuento	666.00	440.80	26.23	325.10
Bonos a la par	334.00	334.00	52.05	160.20
Segunda subasta	2,500.00	1,753.80	52.00	1,200.00
Bonos de descuento	2,132.50	1,386.30	26.15	1,023.70
Bonos a la par	367.50	367.50	52.00	176.40
Total	3,500.00	2,528.60	52.01	1,685.40
Bonos de descuento	2,798.40	1,827.10	26.17	1,348.80
Bonos a la par	701.60	701.50	52.00	336.60

Fuente: José Ángel Gurría. *La política de la deuda externa, Fondo de Cultura Económica, México 1993, p. 178.*

Desafortunadamente, esta visión optimista que incluso atribuía a los SWAPS el financiamiento de proyectos esenciales en materia de educación, desarrollo urbano, asistencia social y apoyo al sector agropecuario esconde tras de sí una lógica de aplazamiento de los problemas de endeudamiento externo. Autores como Arturo Guillén cuestionan el funcionamiento de estos instrumentos. Resumiendo la tesis de Guillén, su crítica a los SWAPS se basa en los siguientes argumentos:³⁷

- a) Los SWAPS, han sido utilizados más como un elemento de promoción a la inversión que como un mecanismo para reducir la deuda externa, alentando

³⁶ Rosario Green. *Lecciones de la Deuda externa pública de México de 1973 a 1997. De abundancia y escaseces*. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México 1998, p. 355.

³⁷ Arturo Guillén, op.cit, 84-87.

proyectos orientados a impulsar el cambio estructural dando predominio al auge de la exportación de manufacturas y a la captación de divisas.³⁸

- b) En la venta de la deuda, las transacciones se concentran en las transnacionales, en algunos grupos privados nacionales y en empresas paraestatales, hecho que no es sorprendente ya que eran estos segmentos de la estructura productiva los que tenían un mayor endeudamiento con el exterior.
- c) Los SWAPS lejos de alentar la entrada de nuevas inversiones extranjeras, la limitan, pues para el capital transnacional resulta más atractivo hacerse del control o ampliar el control de empresas endeudadas mediante la compra con descuento de sus pasivos o mediante reinversiones, que arriesgarse con recursos frescos en la instalación de nuevas plantas o incursionar en otras áreas de actividad.
- d) Los SWAPS han aumentado el control que el capital transnacional ejerce en ciertas actividades que han sido sus cotos de caza tradicionales como los sectores automotriz, maquiladoras, hotelería y han aumentado su influencia en actividades controladas por el capital privado nacional o por el Estado, como es el caso de la siderurgia y la minería.

El análisis de los SWAPS, nos lleva a reflexionar sobre el tratamiento que se le dará no sólo al problema de deuda, sino al manejo de la política económica latinoamericana y en el caso de nuestro estudio, en Brasil y en México. Recordemos que México fue la nación más abierta a los experimentos del FMI vía las políticas de

³⁸ Incluso Rosario Green, reconoce este problema, puesto que expresa que la reestructuración de 1989-1992 no tuvo una solución definitiva. Al respecto comenta lo siguiente, "... al mes de junio de 1993 cerca del 38% de la deuda pública externa reestructura se encontraba a tasas de interés flotante [...] lo que hacía más difícil la programación financiera de los recursos necesarios para servir las obligaciones con los acreedores". Véase, Rosario Green, op.cit, p.354.

ajuste estructural, ante la eficiencia de este mecanismo, rápidamente se extiende a toda América Latina la propuesta de permitir una mayor captación de recursos gracias a la desregulación de sus sistemas financieros y a la emisión de nuevos instrumentos gubernamentales.

Pero también es muy perceptible, que los SWAPS esconden tras de ellos una modificación sustancial en el modelo de crecimiento, pues abren el camino a las transformaciones en las cuentas de capital basadas en la captación de Inversión Extranjera Directa, una nueva política comercial la cual alentará las exportaciones de manufacturas y dará prioridad a los proyectos privatizantes de la estructura productiva en ambas naciones. Temas que vale la pena ir rescatando poco a poco, demostrando que la deuda externa subordina absolutamente el modelo de desarrollo latinoamericano a los intereses ya no sólo de los bancos acreedores, a partir de este momento el capital transnacional adquiere un valor trascendental como promotor del subdesarrollo de la región.

3. LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y DE AJUSTE ESTRUCTURAL

3.1 *Introducción*

La crisis de la deuda externa diluyó las ilusiones de crecimiento en América Latina en la década de los ochenta. Los préstamos hacia la región dejaron de fluir en forma considerable, esta situación generalizó la declaratoria de moratoria en los países deudores importantes del subcontinente (Argentina, Brasil y México). La etapa de crecimiento sostenido en la región y relativa estabilidad financiera se transformaron en esquemas de insolvencia e inestabilidad que destruyeron el anhelo de consolidar el modelo sustitutivo de importaciones.

Los acreedores de la región respondieron ante la precaria situación de insolvencia latinoamericana. Era evidente que los países desarrollados buscarían a toda costa evitar el colapso en todo el sistema. Es a partir de este momento en que la prioridad de los acreedores será garantizar el servicio de la deuda. La única manera posible de hacerlo es a partir de delimitar la actividad económica del Estado, redefiniendo el papel que éste debe ejercer. Al mismo tiempo que se debilita a las empresas locales y a las burguesías nacionales más o menos orgánicas.

Así, el nuevo rumbo de la política económica mexicana se sujetaría a los planteamientos definidos por la escuela neoclásica iniciándose de esta manera la etapa del neoliberalismo latinoamericano, política en la que el mercado adquiere el papel de garante en la eficiente asignación de los recursos. Políticas que

paulatinamente irán ampliándose por toda la región, aunque sin duda uno de los países pioneros en su aplicación fue Chile bajo la dictadura desde finales de los años setenta.

Garantizar el funcionamiento de la economía de mercado sería la misión de los planes y programas de ajuste impulsados a partir de 1982 en México. Valdría la pena resaltar que México es considerado el país ejemplar y uno de los primeros ejecutores de dichos programas extendiéndose a todo Latinoamérica. Chile fue el pionero en la aplicación del modelo neoliberal, producto del golpe de estado contra el gobierno popular de Salvador Allende, ahí se marcó la pauta en la aplicación de este modelo económico al declararse el gobierno militar de Augusto Pinochet como anti-marxista y fiel promotor de la economía basada en la libertad de mercado.

México únicamente marcaría una nueva forma en la aplicación del modelo neoliberal, sustentado en la introducción de programas y pactos coordinados por el Estado, mismos que plantearían la urgente necesidad de revitalizar la economía a partir de la reducción en las ganancias del sector público, la iniciativa privada y la clase trabajadora. Brasil hacia finales de la “década perdida”, dejaría atrás la vía “pragmático desarrollista” para impulsar su economía en los fundamentos del libre mercado.

El objetivo de este capítulo será demostrar que los programas de ajuste y de estabilización implican garantizar el pago y el servicio de la deuda externa, reconociendo que la deuda debía ser pagada. Los programas de ajuste desencadenaron un mecanismo que garantizó el incremento de las exportaciones y la reducción de las importaciones. Esto permitiría obtener divisas para pagar la deuda, siendo este tema un aspecto central para el denominado Consenso de Washington.

Gracias a los programas de ajuste y de estabilización, la deuda externa se ha venido pagando con los recursos internos. La política adoptada ha sido disminuir los gastos y así obtener recursos que se destinan a la liquidación de la deuda externa e interna.

La deuda externa se paga a partir de este momento con política económica, lo que implica asociarse con el capital extranjero. La incapacidad de mantener ingresos somete las políticas nacionales al capital extranjero. Los pactos y planes de estabilización económica aplanarían el camino hacia el funcionamiento del mercado en todas y cada una de las actividades del Estado, incluidas aquellas que son elementales para el manejo de la política social. Este es el razonamiento sobre el cual se conduce este capítulo.

3.2 Las políticas de estabilización

Los años posteriores a la crisis de 1982 marcaran un punto de inflexión en el desarrollo del capitalismo latinoamericano, al iniciarse una profunda transformación en todos y cada uno de los sectores y ramas productivas de las economías del subcontinente, impulsando modificaciones sustanciales en las políticas y estrategias económicas a fin de crear condiciones que garanticen el mantener un nivel máximo en el servicio de la deuda. Por supuesto éste no era el mensaje explícito puesto que se ocultaba la realidad bajo el velo del camino hacia la modernidad financiera y la inserción plena a la economía global, aspectos que a finales de los años ochenta reconfigurarán el papel que el capitalismo financiero ejerce en la dinámica de acumulación. A partir de la

crisis de la deuda las preocupaciones de la política económica se concentran en la lucha contra la inflación y la recuperación del crecimiento económico teniendo como apoyo las denominadas políticas de estabilización y de ajuste estructural.

Las políticas de estabilización corresponden a los diagnósticos hechos por el FMI para corregir el déficit en los componentes de la balanza de pagos, que en la visión de éste organismo están asociados con causas inflacionarias. Las causas que generan la inflación y el desequilibrio externo para el FMI provienen del manejo equivocado de la política económica. Para revertir esto, se propone una "conducción correcta" de la política económica, la cual consiste en regresar a un entorno en el que existan el equilibrio monetario en el sector externo y en las finanzas públicas, bajo una libre movilidad de los mercados de bienes, factores y dinero, de modo que la estabilidad (entendida como un equilibrio de la balanza de pagos y el control inflacionario) implicaba un proceso de ajuste monetario. Como lo señala Paulina Chávez,

"Este enfoque atribuye a los fenómenos monetarios un papel determinante en la evolución de la balanza de pagos. Extiende el supuesto de competencia perfecta a nivel internacional y define un sistema integrado de mercados mundiales de bienes y de activos financieros. Por lo tanto, el equilibrio monetario interno se impone como elemento de enlace con el equilibrio de la balanza de pagos."¹

Como puede observarse, la políticas de estabilización lo único que replantean es la interpretación del monetarismo y de la teoría cuantitativa del dinero en la búsqueda del ansiado equilibrio.² Para este enfoque, el control inflacionario debe girar en torno a

¹ Paulina Chávez. *Las cartas de intención y las políticas de estabilidad y ajuste estructural de México: 1982-1994*. IIEc-BUAP, México 1996, p. 25.

² El monetarismo, asociado a la escuela de pensamiento instrumentada por Milton Friedman en la Universidad de Chicago expuesta ampliamente en tres libros escritos en colaboración con su esposa Rose Friedman (*Capitalismo y Libertad* en 1962; *Libertad de elegir* publicado en 1980 y *La tiranía del Status-Quo* editado en 1984), plantea al superación de la inflación en base a importantes cambios estructurales

un tipo de cambio sobrevaluado y a los movimientos de capital con el exterior. El equilibrio de la balanza de pagos dependerá de la capacidad de financiamiento externo sin importar el nivel del déficit de la cuenta corriente, por lo cual es fundamental mantener una tasa de interés positiva, pues se constituye en un instrumento de atracción del crédito internacional y de restricción del crédito interno.

El Fondo Monetario Internacional atribuye a las políticas económicas gubernamentales la responsabilidad de los desequilibrios e inestabilidades internas, pero sobre todo a las políticas proteccionistas que hacen crecer el aparato estatal y el manejo de la economía fuera de las leyes del mercado. Para corregir esto, el FMI impone a los países que recurren a su ayuda el actuar en cuatro aspectos:

1. Políticas fiscal: Manteniendo un déficit público que no rebase el 3% del PIB, para alcanzarlo el mejor instrumento es la disminución del gasto público, estableciendo que el Estado se deshaga de las empresas públicas y elimine los subsidios dirigidos a estabilizar el precio de ciertos productos (en su mayoría componentes de la canasta básica).
2. Política monetaria y crediticia: El FMI recomienda la fijación de topes a la expansión del crédito (sobre todo del sector público), evitando además que el Estado recurra a la emisión monetaria, con esto es necesaria la fijación de tasas de interés reales positivas, pues al incrementarse la tasa de interés se

tales como la reducción del tamaño del sector público, la reorientación del excedente hacia el sector capitalista privado, la creación de mercados de capitales privados, la apertura de la economía al libre cambio, la modificación de la situación e los trabajadores, tipos de cambio flotantes, entre muchas otras medidas ortodoxas. Para Friedman las limitaciones que encierran a los individuos y a las empresas en una "camisa de fuerza" son impuestos pro el Estado, pues las crisis económicas son un desequilibrio pasajero cuya responsabilidad sólo incumbe a fuerzas exógenas que perturban los ajustes naturales del mercado. Puede verse detalladamente el modelo macroeconómico de Friedman en. Carlin and Soskice. *Macroeconomics and the wage bargain. A modern Approach to Employment, Inflation and the Exchange rate.* Oxford University Press. USA, 1990, pp. 69-93.

estimulará el ahorro y se asignarán mejor los recursos. La tasa de interés positiva atraerá además ahorro externo y restringirá el crédito en sectores ineficientes además de contrarrestar las tendencias a la fuga de capitales, se favorece la repatriación del capital antes fugado y se aumenta el ahorro en detrimento del consumo.

3. Política cambiaria: El Fondo Monetario propone devaluar la moneda nacional pues la sobrevaluación alienta la importación de bienes y servicios, fomentando el atesoramiento de divisas, desalentando las exportaciones y deteriorando la posición de las reservas internacionales del banco central. La devaluación por el contrario tendría dos efectos: primero es una reducción de la demanda global en el corto plazo, el segundo tiene que ver con una reasignación de los recursos productivos hacia el sector externo en el largo plazo. Finalmente, el FMI se opone a la existencia de tipos de cambio múltiples y a cualquier restricción al movimiento de capitales y mercancías.
4. Política salarial: En claro genocidio de las clases trabajadoras, el FMI busca poner un freno al crecimiento de los salarios reales en el mediano y largo plazo planteando que éstos deben de ser reajustados de acuerdo con la productividad y rechazando la indexación de los salarios con el nivel de la inflación.

En suma, las políticas de estabilización ejercen un papel fundamental en el manejo del endeudamiento externo, este es el de garantizar una estabilidad en los componentes de la balanza de pagos, misma que permita cubrir los déficit provocados por el pago de los servicios de la deuda a costa de subordinar la dinámica de la

economía ya no a la entrada, sino a la salida de capitales a fin de satisfacer el costo de la deuda acumulada.

3.3 Las políticas de ajuste estructural

A diferencia de las políticas de estabilización, las de ajuste estructural plantean una nueva dinámica para insertar a la economía dentro de las transformaciones propias del capitalismo global de finales de los años ochenta, para ello se debe de transformar la estructura productiva de los países instalados en la crisis del modelo sustitutivo de importaciones.

En primer lugar, el término "cambio estructural" o "ajuste estructural" ha sido erróneamente empleado por el FMI, esto se debe a que la categoría "estructural" corresponde a las formulaciones hechas por la escuela estructuralista latinoamericana respecto a la inserción de los países de América Latina en la búsqueda de un modelo de desarrollo orientado al interior cuyo eje principal era la industrialización, dando respuesta a las burguesías nacionales que anhelaban conquistar y ampliar los mercados internos.³

³ La CEPAL (Comisión Económica para América Latina) fue la encargada de poner en práctica las tesis de la industrialización nacional dando origen a la teoría del desarrollo latinoamericano, cuyos objetivos esenciales en materia de política económicas implican la intervención del Estado con el fin de alentar el proceso de industrialización, planificar el desarrollo y fijación de los criterios de asignación de recursos entre la producción destinada al mercado interno y aquella que se orienta a las exportaciones. Distribución de los recursos entre los diferentes sectores y ramas de actividad, protección al mercado interno, integración latinoamericana, obtención de financiamiento externo y asistencia técnica, así como la modificación de las relaciones de intercambio con el exterior y la estructura de las exportaciones mediante la incorporación de bienes manufacturados.

De esta manera resalta la diferencia en las recomendaciones del FMI, pues éstas sólo conciernen al corto plazo en contraste con la escuela cepalina cuyas propuestas se orientaban a la consolidación en el largo plazo del modelo sustitutivo de importaciones. La diferencia más radical entre la propuesta cepalina y la fondomonetarista tiene que ver con el rechazo del Fondo Monetario a la necesidad de la participación activa y selectiva de los Estados nacionales en la planificación, la política y la acumulación económica.

Como lo menciona Samuel Lichtensztein,

"Su carácter estructural deriva de la persistencia de las distorsiones que pretenden corregirse y de la necesidad de afectar aspectos de la organización y la dirección económicas que, por lo común, no son sensibles a los instrumentos convencionales o cuantitativos de corto plazo."⁴

Se mencionó que los programas de estabilización no nacen propiamente como resultado de la crisis de la deuda en 1982, pero será el pobre resultado en la aplicación de los mismos lo que llevará a la necesidad de replantear las políticas de expansión de la oferta, es decir, aquellas que permitieran transferir recursos hacia la producción de bienes de fácil comercialización en el exterior desviando el objetivo de la producción de bienes de consumo interno. En la búsqueda de esta meta, tanto el Banco Mundial como el FMI colaboraron cada vez más insistentemente en el diseño de programas de mediano y largo plazo en torno a cambios en la estructura productiva (o "estructurales") que orientarán la economía hacia la consolidación del mercado externo.

⁴ Samuel Lichtensztein. *De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste*; en *Economía de América latina*, núm. 11, p.29. Citado por Paulina Chávez, op.cit, p. 28.

Indudablemente, la posición estructuralista latinoamericano era una barrera para introducir éstas políticas, pues en realidad se promueven una serie de reformas institucionales orientadas a facilitar el desempeño de las leyes del mercado a costa de una menor participación del Estado en la economía. Comienza entonces a promoverse ante la crisis del modelo de sustitución de importaciones en América Latina, la importancia de liberalizar la economía eliminando los obstáculos al comercio internacional y a los movimientos de capital. El objetivo principal de estas reformas es transformar las economías latinoamericanas protegidas en economías abiertas orientadas hacia la exportación, basando en esta dinámica la obtención de tasas más elevadas de crecimiento económico.

Los elementos en los cuales se sostiene estas políticas se encuentran identificadas con los planes de estabilización descritos en el apartado anterior. Pero existen diferencias y elementos novedosos que caracterizan a las políticas de ajuste. En primer lugar, se hace una mención más constante a la asignación y movilidad de recursos bajo los lineamientos fijados por el mercado internacional. En segundo lugar, las reformas estructurales además de pedir la reducción de la participación estatal tratan de privilegiar a la iniciativa privada nacional y extranjera mediante la desregulación de la economía y una abierta privatización de la misma. Finalmente se promueve la liberalización comercial y una apertura a los flujos financieros externos con el objeto de establecer un mecanismo adicional para disminuir la inflación, pues se espera que en presencia de aranceles bajos o nulos las tasas de variación de los precios nacionales se igualen con la inflación internacional.

¿Qué nos presentan los programas de ajuste?, más allá de la retórica liberal sustentada en los modelos neoclásicos de crecimiento, el ajuste estructural lleva a la violación de la soberanía económica de las naciones en las cuales se llevan a cabo estos programas, pues son los organismos como el Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial quienes fungen como los supervisores de la economía nacional en función del cumplimiento de estas políticas. El ajuste estructural sirve entonces como un nuevo instrumento de dominación para las naciones de la periferia que se adaptan a las doctrinas promocionadas como solución al problema de sobreendeudamiento. Estos temas quedarán más elocuentemente descritos en el siguiente apartado referente al Consenso de Washington.

3.4 El Consenso de Washington

El Plan Brady defendió la idea de la imposibilidad de conseguir avances en el problema del endeudamiento externo si no se aceptaban reducciones tanto en el principal como en el pago de intereses. Este plan se ocupó de la deuda de los países que aplicaron programas de ajuste para poder beneficiarse de las facilidades concertadas para disminuir su deuda y el servicio de la misma. El Plan Brady favoreció decisivamente el alineamiento de la mayoría de los países latinoamericanos al Consenso de Washington, entendiéndolo por ello una serie de aspectos en los que las políticas del gobierno de los EE.UU., así como los tecnócratas de las instituciones financieras

internacionales, están completamente de acuerdo en el camino que las políticas económicas de los países sobreendeudados deben seguir.

El Consenso de Washington en realidad se convierte en la profundización de la dinámica del llamado ajuste estructural, pues abarca una serie de consejos y medidas en los cuales los países sobreendeudados se comprometen en la nueva orientación de las políticas que el Plan Brady impuso como requisito en su ortodoxo programa de ajuste. Estos elementos son según Héctor Guillén.⁵

- a) Disciplina fiscal y nuevas prioridades en los gastos públicos. Principalmente se busca la disminución de los subsidios, sobre todo de aquellos que son directos a los consumidores y ocasionalmente a los productores. Además para eliminar los déficit fiscales se promueve la disminución de los gastos militares, pero sobre todo aquellos ligados a la función pública.
- b) Reforma fiscal. El consenso general es el que afirma que un sistema eficaz es aquel que posee una base amplia, reglas claras y porcentajes moderados de impuestos marginales. Aspectos muy ligados a una búsqueda de mayor captación impositiva que sirva como garantía de solvencia al momento de solicitar un préstamo externo.
- c) Liberalización financiera. Fundamentalmente se busca eliminar los tipos de interés preferenciales a fin de que ellos tiendan hacia el nivel determinado por el mercado.
- d) Tipo de cambio. El Consenso de Washington considera que el sistema de permisos de importación es un obstáculo, que debe ser reemplazado por el de

⁵ Héctor Guillén. *La contrarrevolución neoliberal en México*. Ediciones ERA, México 1997, pp. 90-93.

derechos de aduana y éstos reducirse gradualmente hasta llegar a la liberalización de las importaciones promocionando la firma de Tratados y Acuerdos de Libre Comercio abandonando de forma radical las tesis de la CEPAL sobre la sustitución de importaciones.

- e) Inversión Extranjera Directa. Al orientar el modelo económico hacia el exterior, la inversión extranjera directa (IED) se presenta como el complemento ideal a la inversión nacional y no deben ponerse trabas a su entrada puesto que significa una transferencia de capital y avances científicos y tecnológicos. Si se pretende disminuir la carga del endeudamiento externo deben reemplazarse los préstamos bancario por IED.
- f) Privatización. El Consenso de Washington cree que la propiedad privada tiene una conducta más eficaz que la pública, por ende, aumenta el rendimiento de las empresas puesto que las privatizaciones aligeran las finanzas públicas tanto por la entrada de dinero, producto de la venta, como por la eliminación de necesidades de financiamiento de nuevas inversiones.
- g) Desregulación y derechos de propiedad. La desregulación se presenta como fundamental para garantizar el funcionamiento más eficiente de las leyes del mercado. Mismo tratamiento debe dársele a los derechos de propiedad.

En suma, el Consenso de Washington impulsa el abandono del mercado interno y la reorientación del aparato productivo hacia la exportación. En algunos casos, esto ha permitido generar recursos para continuar realizando transferencias netas de capital por concepto del servicio de la deuda externa. En otros, la apertura comercial indiscriminada y la desregulación sólo profundizaron el desequilibrio de la

balanza comercial, generó varios déficits y subrayó la dependencia financiera. El Nuevo Orden Mundial se ha construido bajo el discurso del Consenso de Washington dictaminando que el "sistema de libre mercado" es la única opción posible en el camino hacia la prosperidad global. La legitimidad de las reformas del libre mercado descansan en la ilusión de que, a largo plazo, la globalización conducirá a la abundancia.

El Consenso de Washington institucionalizó como doctrina económica al neoliberalismo,⁶ caracterizado, como lo menciona Blanca Rubio,

"...por el predominio del capital financiero sobre el productivo, a orientación de la producción de punta hacia la exportación, el establecimiento de bajos salarios, fuerte contracción y centralización del capital, la combinación de formas flexibles de explotación con mecanismos de sobreexplotación de la fuerza de trabajo, una distribución regresiva del ingreso, el aumento del grado de monopolio, una nueva base tecnológica centrada en la informática, una elevada cuota de explotación y mecanismos autoritarios de poder con fachadas democráticas".⁷

El neoliberalismo construyó un capitalismo de mercado más brutal, excluyente, inequitativo y antidemocrático que su precedente, (el Estado Benefactor.) Además de acentuar las relaciones de dependencia entre el centro y la periferia. Chossudovsky, comenta lo siguiente,

⁶ El neoliberalismo es un término aplicado al conjunto de lineamientos en materia de política económica que pugnan por la libertad del mercado como regente de la economía subordinando la participación estatal a simple visor del proceso económico. El neoliberalismo implica retomar el discurso de los ideólogos del rígido individualismo inglés (Smith y Ricardo) los cuales consideran que la participación Estatal en los programas de asistencia social hacen dependientes y ociosos a los individuos ya que desincentivan el esfuerzo laboral. Además la intervención del Estado en la economía genera un lento crecimiento económico, baja la productividad, incrementa los impuestos y disminuye la inversión productiva, genera altas tasas inflacionarias y deteriora la balanza comercial. Para éstos liberales ortodoxos, la pobreza no es tema que concierne al Estado, sino a los mismos pobres, pues representa la pérdida de los valores individualistas.

⁷ Blanca Rubio. *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. Universidad Autónoma Chapingo-Plaza y Valdés Editores, México 2001, pp. 92-93.

“Esta nueva forma de dominación económica y política-una forma de “colonialismo de mercado”-subordina a pueblos y gobiernos mediante la interacción aparentemente “neutral” de las fuerzas de mercado. Los acreedores internacionales y las corporaciones multinacionales han encargado a la burocracia internacional con sede en Washington la ejecución de un proyecto económico global que afecta la vida de más del 80% de la población mundial. En ninguna época de la historia el mercado “libre”-que opera en el mundo mediante los instrumentos de la macroeconomía-ha desempeñado un papel tan importante en la construcción del destino de las naciones “soberanas”.⁸

El avance del pensamiento neoliberal en Latinoamérica tuvo como punto de arranque el golpe de Estado suscitado en Chile en 1973 en el cual el genocida General Augusto Pinochet y su junta de colaboradores instruidos en Chicago bajo la tutela de Milton Friedman introdujeron de forma violenta el camino neoliberal en América Latina. Años más tarde Margaret Thatcher y Ronald Reagan subrayaron la inutilidad de la planeación estatal y la necesidad de garantizar el libre mercado como condición fundamental de la libertad individual. Lo que se pretendía era negar la llamada “tercera vía” entre el capitalismo y el socialismo.⁹ Esta doctrina y la suerte de terrorismo ideológico que engendró con el apoyo de los medios de comunicación identificó a la modernidad con los principios neoliberales. Se llegó a establecer tesis tan absurdas como la llamada “fin de la historia” por Francis Fukuyama¹⁰, con la imposición global de los principios liberales.

⁸ Michel Chossudovsky. *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*. CIICH-Siglo XXI-UNAM, México 2002, p.29.

⁹ Theotônio Dos Santos. *Neoliberalismo: Doctrina y política*. Comercio Exterior, Vol. 49, Número 6, México, junio de 1999, pp. 507-526.

¹⁰ En este documento Fukuyama presenta una visión conservadora acerca del fin de la historia ideológicamente. ¿A qué responde esta hipótesis tan subjetiva?, este autor norteamericano parte de un análisis sencillo y poco profundo en cuanto a la desarticulación de las partes del todo que analiza. Fukuyama pareciera conformarse con la visión liberal, extendida por todo el mundo a raíz de la caída de la URSS, y grita a los cuatro vientos la victoria del libre mercado, del capitalismo sobre los sistemas de

En el modelo neoliberal, los flujos de capital especulativo se han convertido en uno de los medios fundamentales para mantener una precaria estabilidad financiera, esto se ha convertido en una barrera infranqueable en busca de una solución al problema del endeudamiento externo. La crisis de la deuda subsiste en toda América Latina, su magnitud es tal que la mayoría de los gobiernos del

producción “comunitaria”, desarrollados por la URSS. A continuación se presenta un breve resumen de este texto de Fukuyama, para finalizar con un comentario alusivo a la presente lectura.

El autor escribe este texto en plena efervescencia por la caída de la URSS, y menciona que, “...el ciclo que comenzó lleno de autoconfianza en el triunfo final de la democracia liberal occidental parece estar cerca de cerrar el círculo volviendo al lugar donde comenzó: no a un “fin de la ideología” o a una convergencia entre capitalismo y socialismo, como se predijo anteriormente, sino a una desembozada victoria del liberalismo económico y político”, con esto se asegura que estamos siendo testigos no sólo del fin de la Guerra Fría, sino del fin de la historia como tal, es decir, el punto final de la historia ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma de gobierno humano, porque la victoria del liberalismo ha ocurrido principalmente en el reino de las ideas y está incompleta en el mundo real o material. El Estado que emerge al fin de la historia es liberal en la medida en que reconoce y protege a través de un sistema legal el derecho universal del hombre a la libertad, y democrático, en la medida en que existe sólo con el consenso de los gobernadores. En el Estado homogéneo universal todas las contradicciones anteriores son resultas y todas las necesidades humanas son satisfechas. No hay lucha o conflicto sobre grandes asuntos y consecuentemente no hay necesidad de generales o estadísticas, lo que queda es principalmente la actividad económica.

El abandono del marxismo-leninismo primero en China y luego en la URSS significará su muerte como ideología viviente de significancia histórica mundial, y la muerte de esta ideología significa el crecimiento de la “mercadización-común” de las relaciones internacionales y la disminución de la probabilidad de conflictos en gran escala entre estados.

El fin de la historia, de esta forma implica la muerte de la lucha ideológica y el arribo de un periodo pos-histórico en el cual no habrá arte, ni filosofía, simplemente la perpetua vigilancia del desempeño del liberalismo.

Con este queda de manifiesto la ignorancia de Fukuyama sobre el progreso de la sociedad, si bien es cierto que la visión de la historia como la historia de la lucha de clases ha sido rebasada, dentro de las actuales tendencias del liberalismo económico, la globalización ha llevado a la nueva confrontación, la que implica a las sociedades, aquellas que no se incorporan a la globalización y que van más allá de ser el “rezago” del liberalismo.

Cuando Fukuyama escribió este texto, no contempló la lucha ideológica que ahora ha rebasado a la suscitada en la guerra fría, el autor no vislumbra que la caída de la URSS, más allá de garantizar la igualdad para la humanidad, representa la hegemonía mundial de una potencia (EE.UU.) que sólo está garantizando una nueva lucha ideológica en esta nueva fase del imperialismo norteamericano. Véase, Francis Fukuyama. *¿El fin de la historia?*. DOXA. Cuadernos de ciencias sociales. Año 1. No. 1 Otoño de 1990.

subcontinente continúan sacrificando el desarrollo interno para poder solventar el servicio de una creciente deuda externa.

3.5 Los préstamos condicionados a políticas

El Consenso de Washington ha conducido a una subordinación de la reproducción social a las necesidades de la acumulación y de la modernización capitalista existente en la medida en que posiciona al grueso de la sociedad latinoamericana en una situación límite, es decir, expropiada de sus medios de producción, y por lo tanto también de sus medios de consumo, el sujeto encara el peligro inminente de muerte ante el riesgo de la asfixia de sus necesidades básicas una y otra vez, de suerte que es conducido a una especie de disuasión acallada pero sumamente eficaz.

En toda América Latina, los neoliberales promovieron la idea de llevar a cabo los programas de ajuste estructural como parte de la transición hacia el desarrollo, esbozando las tesis del capitalismo tardío para Latinoamérica, presentándose como única alternativa en el paso del subdesarrollo hacia la integración con las economías más desarrolladas la vía neoliberal de los programas instrumentados por el Fondo Monetario y el Banco Mundial.

Con la plena disposición para llevar a cabo los programas de estabilización y de ajuste, los países latinoamericanos desarticulaban en la medida de lo posible, los programas de bienestar social y debilitaban la legislación laboral. Todo ello se

complementó con el desmantelamiento del sector estatal, la compra en gran escala de las empresas públicas por extranjeros, pero sobre todo, a dar prioridad al pago de la deuda externa a expensas del desarrollo social y económico de sus propios países.

Esto se ha suscitado en base a las políticas de primera y segunda generación. En el caso de las llamadas reformas de primera generación, éstas debían ser congruentes con dos objetivos centrales: el saneamiento fiscal y la estabilización macroeconómica. La reforma tributaria y las privatizaciones se abocan sin ambigüedades al logro del primer objetivo. La liberación del comercio exterior, la desregulación y la liberalización financiera interna y externa se contraponían con la meta de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica, medidas que se pusieron rápidamente en marcha en la búsqueda de la superación de los rezagos a raíz de la crisis de 1982.

Las políticas de segunda generación implican aspectos en los cuales se trabaja arduamente intentando conciliar las diversas opiniones entre aquellos promotores del Consenso de Washington y las corrientes que promueven la búsqueda de alternativas al modelo vigente.

La segunda generación de reformas debe incluir temas como los siguientes: 1) mayor desregulación; 2) una nueva ronda de privatizaciones; 3) una reforma social "bien hecha", es decir, bajo las leyes del mercado en temas como educación y salud; 4) en la reforma financiera se propone incluir a otros intermediarios financieros además de los bancos, en el cual se desarrolle un mercado de capitales que complemente a un sistema bancario más eficiente; 5) reforma fiscal a fondo, gravando bienes de consumo

de primera necesidad; 6) una mayor participación en las reformas tanto de los estratos de gobierno (estados y municipios) como del sector privado; 7) revisar el marco legal y el cumplimiento de las leyes, fundamentalmente para garantizar el vigor del libre mercado.

El FMI implementó como solución a los problemas de endeudamiento, un “menú” de austeridad presupuestaria, devaluaciones, liberalización del comercio y las extendidas privatizaciones de empresas públicas en más de 150 países endeudados, incluidos México y Brasil, países en los cuales la política macroeconómica tuvo que reorientarse a la estabilización, dejando el crecimiento como variable de ajuste, situación que se ha prolongado al buscar casi obsesivamente bajar la inflación a un dígito.

Las naciones deudoras han renunciado a su soberanía económica y al control de las políticas macroeconómicas administradas bajo la supervisión directa del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, desatando una nueva forma de dominación económica y política que subordina a los pueblos mediante la interacción aparentemente “neutral” de las fuerzas del mercado, desatando un proyecto económico global que afecta al grueso de la población mundial. Un ejemplo claro de ello de esta situación la presenta Chossudovsky al describir como la devaluación, combinada con la liberalización del comercio y la desregulación de los mercados nacionales de bienes de consumo tiende a dolarizar los precios internos; propiciando que los precios de los alimentos básicos se emparejen a los niveles del mercado mundial.¹¹

¹¹ Michel Chossudovsky, *op.cit.*, pp. 31-32.

Para poder expandir estos lineamientos, existe una relación muy estrecha entre las políticas de manejo de la deuda y las reformas macroeconómicas, principalmente aquellas que permiten el ingreso sin restricciones a flujos de capital externos. Las políticas de ajuste impuestas por el FMI no sólo representan una condición para obtener nuevos préstamos de instituciones multilaterales, sino que también daban "luz verde" a los clubes de Londres y París, y a los inversionistas extranjeros, instituciones bancarias comerciales y bilaterales, etc para establecer los requisitos al solicitar una nueva línea de crédito. En otras palabras, los préstamos provenientes de las instituciones financieras internacionales requieren la adopción de un programa de estabilización macroeconómica y de reformas estructurales.¹²

Ante los grandes requerimientos de entrada de capitales para financiar al déficit de comercio exterior y el pago del servicio de la deuda externa, México implementó un programa de liberalización financiera, además de instrumentar políticas a favor del capital financiero. En la economía brasileña, se presentan tres cambios regulatorios importantes: el desarrollo del sistema financiero en los inicios de los noventa, la liberalización externa, comenzada en 1987, la reforma bancaria en 1988 y el incremento de facto en la flexibilidad en las regulaciones de participación de los agentes extranjeros existentes, así como de los nuevos inversionistas al sistema financiero.¹³

¹² Para apoyar los préstamos condicionados a políticas, se han utilizado varios "servicios". El FMI ha proveído estos servicios mediante la disposición de reservas, el "servicio financiamiento compensatorio y para contingencias" (SFCC), el "servicio ampliado del FMI" (SAF) y el "servicio reforzado de ajuste estructural" (SRAE), "el servicio para transformación sistémica" (STS), y el servicio para préstamo de emergencia para países en situación de guerra. Del Banco Mundial los préstamos para ajuste estructural (SAL) y préstamos para ajuste sectorial (SICAL).

¹³ Rogério Studart. *Apertura y desregulación de los sistemas financieros en los noventa: grandes expectativas y resultados magros. El caso brasileño*, en G. Mántey y N. Levy (comp.) "De la

El problema de fondo, detrás de estas reformas, es que la liberalización financiera y la necesidad de entrada de capitales, obliga a tener estabilidad monetaria y una política cambiaria que favorezca a dichos capitales. Esto conlleva a la supeditación de las políticas monetaria, fiscal y crediticia con el fin de alcanzar tales objetivos.

En condiciones de libre movilidad de capital, es imposible que una economía opere con un abrupto déficit fiscal y con expansión monetaria y crediticia, pues esto da pie a presiones inflacionarias y devaluatorias que propician la salida de capitales. Arturo Huerta resume esta idea de la siguiente forma:

“En el contexto de libre movilidad de capitales, no se puede sacrificar la política de estabilidad monetaria pues ello sería a costa de desencadenar una crisis financiera y de alentar y cuestionar la liberalización financiera”.¹⁴

La liberalización y desregulación financiera integran el mercado financiero al conjunto de los mercados financieros internacionales, lo que ocasiona una constante dependencia a las fluctuaciones de los mismos. La liberalización económica nos ha llevado a depender más del financiamiento externo para evitar la manifestación y profundización de la crisis. Bajo esta lógica, la política de estabilidad monetaria-cambiaria es requerida por la entrada de capitales debido a que asegura la rentabilidad real en términos del dólar. La forma en que actúan estas políticas es simple: se procede a establecer políticas monetarias, fiscales y crediticias contraccionistas, así se evitan presiones sobre precios y sobre el sector externo, conjuntamente se procede a

desregulación financiera a la crisis cambiaria: Experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático. UNAM, México 2000, p. 291.

¹⁴ Arturo Huerta. *La liberalización financiera no genera condiciones de estabilidad monetaria y financiera*; en G. Mántey y N. Levy (comp.) “De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: Experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático. UNAM, México 2000, p. 48.

anclar el tipo de cambio, tendiendo a apreciar la moneda nacional y en consecuencia se abarata el dólar. Arturo Huerta expresa lo siguiente.

“la sobrevaluación del tipo de cambio es señal característica de un modelo de financiamiento de un patrón monetario a través del endeudamiento externo”¹⁵.

El propio Huerta nos presenta las consecuencias de estas medidas contraccionistas, en el siguiente párrafo:

“Al aplicar políticas fiscales y monetarias contraccionistas, no sólo impactan negativamente sobre el sector externo al apreciar la moneda, sino también porque acentúan los rezagos productivos, disminuyen el ingreso y el ahorro interno, lo cual aumenta los requerimientos de financiamiento externo tanto para cubrir el déficit externo como por la falta de financiamiento interno, conduciendo a aumentos de la tasa de interés para atraer capitales, los cuales aprecian la moneda, lo que reproduce las presiones sobre el sector externo y la baja competitividad y dinámica de acumulación, ingreso y ahorro interno, y nos lleva a depender más de la entrada de capitales.”¹⁶

El FMI proporciona recursos para la reestructuración de los bancos centrales y los supervisa estrechamente, exigiendo la independencia del banco central respecto del control político (hecho consumado en México en 1994); en la práctica, lo que esto significa es que el FMI, y no el gobierno federal es quien controla la oferta de dinero. De esta forma, el Fondo Monetario Internacional impide a los bancos centrales otorgar fondos para financiar el gasto público y así paralizar el financiamiento de un desarrollo económico real, incapacitando a los países a recurrir a políticas monetarias nacionales y de esta manera movilizar recursos internos haciendo al país más

¹⁵ Arturo Huerta. *La política monetaria y cambiaria de la globalización en los países en desarrollo*; en G. Mántey y N. Levy. (Coord.). *Globalización financiera e integración monetaria: una perspectiva desde los países en Desarrollo*. UNAM-M.A. Porrúa, México 2002, p. 263.

¹⁶ Arturo Huerta. *La liberalización financiera....* PP. 55-57.

dependiente del crédito externo, lo que en consecuencia aumenta el nivel del endeudamiento externo.

Las políticas monetaria, cambiaria y fiscal propias de la globalización financiera, han conducido a la inestabilidad del sistema bancario, creando una estructura financiera de corto plazo, que no cumple con su principal función: proveer de créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas y así impulsar el crecimiento económico. La función de los bancos en la provisión de financiamiento ha sido transformada, haciendo de las instituciones bancarias tradicionales nuevas empresas que ofrecen servicios financieros originalmente no contempladas dentro del papel tradicional de la banca.¹⁷ Esta apertura financiera tal como las políticas de ajuste la plantean, representa una integración entre socios desiguales, además de la conformación de sistemas financieros con reducida diversificación de fuentes de financiamiento y de vencimientos, así como un mercado relativamente limitado de títulos".¹⁸

Al liberalizar y desregular los movimientos de capital, se estimula la repatriación del capital fugado,¹⁹ ahora bajo la forma de "dinero sucio" o de "dinero negro"²⁰,

¹⁷ Esto quiere decir, que la banca actualmente realiza actividades tales como venta de títulos y de seguros, administración de activos, fondos mutualistas, bancos de inversión, fondos de pensión, banca de desarrollo, etc. Véase Rogéiro Studart. *Liberalización financiera, mecanismos de financiamiento de la inversión y el crecimiento: elementos de preocupación.*; en G. Mántey y N. Levy (Coord.). *Globalización financiera e integración monetaria: una perspectiva desde los países en desarrollo.* UNAM-M.A. Porrúa, México 2002, pp. 303-304.

¹⁸ *Ibid.* p. 305.

¹⁹ En el periodo 1989-1994 ingresaron a México inversiones de cartera por un total de 71,604 mdd, lo que representaba el 70.3% de la IED, un aspecto importante que se debe destacar es que al inicio del proceso, los recursos de portafolio entraron con mayor preferencia al mercado bursátil, en un segundo momento dicha inversión adquirió instrumentos de renta variable desvinculadas del tipo de cambio (Cetes, Bondes, etc.), para 1993 los instrumentos en dólares del mercado de dinero desplazaron a los títulos en moneda nacional (Tesobonos), en ese año el 37.3% de los recursos de portafolio lo constituían los ya mencionados títulos.

A partir de 1992 los flujos de capital hacia Brasil crecieron rápidamente, debido al regreso de capitales "golondrinos" huidos en los años ochenta. El alza en las reservas redujo las limitaciones de la

operando bajo la siguiente lógica: Cuando se liberan los movimientos de capital se canaliza el dinero "sucio" y "negro" depositado en el extranjero hacia el pago de la deuda externa. La divisa se transfiere desde una cuenta en un banco foráneo al mercado intercambiario de un país en subdesarrollo. Esa divisa extranjera se convierte entonces en moneda local y se utiliza para comprar activos del Estado gracias al programa de privatizaciones. El producto en divisas de estas ventas se canaliza hacia la reserva nacional, en donde se destina al servicio de la deuda.

La liberalización de los flujos financieros no ha contribuido a nuevas inversiones de capitales a gran escala en actividades productivas de largo plazo. La mayoría de los nuevos flujos financieros ha sido dirigida a obligaciones de corto plazo de alto interés y a bonos gubernamentales con el fin de reforzar las reservas extranjeras, cumpliendo con los pagos de la deuda o equilibrar las cuentas con el exterior.

De esta manera, la "solución" a la crisis de la deuda basada en la desregulación y liberalización del sistema financiero se convierte en causa de un mayor endeudamiento, producido en esencia por las mismas causas que pretendía resolver (el otorgamiento de nuevos créditos para pagar el monto de la antigua deuda), aunado a este problema, la fragilidad del sistema financiero y la falta de políticas fiscales y monetarias destinadas a satisfacer los requerimientos de financiamiento interno y autónomo.

balanza de pagos, muy fuerte en los ochenta, y creó las condiciones para el programa de estabilización del tipo de cambio.

²⁰ El "dinero sucio" constituye el producto del comercio ilegal o de actividades delictivas, mientras que el "dinero negro" es dinero que ha aludido la recaudación fiscal. Véase Chossudovsky, op.cit., pp. 70-71.

Pero el neoliberalismo y el ajuste estructural también han dañado a los sistemas de participación política latinoamericana, Petras y Morley identifican este proceso denominándolo “ciclos políticos neoliberales”, en palabras de los autores:

“Los regímenes electorales neoliberales han seguido un ciclo de ascenso, decadencia y...reproducción. Tres grandes “oleadas” de este tipo de regímenes pueden ser identificadas. Para la mayoría de los países la primera comenzó durante la década de los ochenta, coincidiendo en términos generales con la transición negociada de las dictaduras militares a los gobiernos civiles que tuvo lugar en todo el continente. La segunda empezó hacia el final de la misma década y se extendió durante la primera mitad de los noventa. Una tercera “oleada” neoliberal ha comenzado a tomar forma en el periodo actual”.²¹

Estos gobiernos neoliberales tienen en común el fracaso en cuanto a la generación de un crecimiento dinámico y sostenido, basado en una distribución más inequitativa de la riqueza y el ingreso. Pese al descontento popular hacia el modelo neoliberal, al momento de celebrar procesos electorales, se mantienen en el poder los tecnócratas impulsores del ajuste estructural. Esto se debe a que aprovechando la hostilidad de los electores, los partidos de oposición política han librado exitosas campañas electorales para suplantarse a los gobiernos neoliberales, una vez en el poder el nuevo régimen invariable y sistemáticamente renuncia a su postura crítica y se dedica a profundizar la agenda crítica de su predecesor. La segunda razón por la cual la oposición pública hacia el neoliberalismo se traduce en la elección de neoliberales es el poder político de los grupos económicos organizados “fuera” del proceso electoral. Las principales determinantes de las decisiones políticas no son las preferencias de los electores, sino

²¹ Petras y Morley. *Los ciclos políticos neoliberales: América Latina “se ajusta” a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres*”, en John Saxe-Fernández (coord.) *Globalización: crítica a un paradigma*. UNAM-IIIEc-DGAPA-Plaza y Janés. México, 2ª reimpresión, 2002, p. 216.

que éstas se hallan inmersas en las estructuras socioeconómicas en que operan los políticos electos.

La tercera razón por la cual el neoliberalismo se reproduce a sí mismo a pesar de la generalizada oposición electoral puede ser el comportamiento conservador de los políticos de centro-izquierda. A pesar de los mandatos electorales en pro del cambio de una ideología que supone oponerse al neoliberalismo y de una trayectoria política previa de oposición, la centro-izquierda pronto se adapta a la configuración del poder neoliberal.

El neoliberalismo ha degradado el proceso electoral, tanto como ha marginado al Poder Legislativo en el periodo postelectoral. Bajo el neoliberalismo, la política electoral se ha convertido en algo carente de sentido como método para proporcionar opciones significativas al electorado, método en el que las expectativas de los electores se correlacionan con los resultados electorales.

El neoliberalismo no es capaz de crear una política estable, predecible y que prevea alguna recuperación del crecimiento sostenido y genere beneficios cada vez mayores que permitirían la consolidación a largo plazo. La clave para entender a los programas de ajuste es entender a los programas en términos de una estrategia política y de clase, porque su principal efecto es alterar el terreno de la lucha social y reconcentrar el poder político, así como ampliar la brecha entre los ricos y los pobres.

3.6 *El ajuste estructural de México en los años ochenta*

Miguel de la Madrid tomó posesión como presidente en diciembre de 1982 en medio de un entorno económico caracterizado por la recesión económica, una inflación que alcanzaba niveles de tres dígitos, déficit presupuestal que ese año registro niveles cercanos al 20% del PIB y un sistema financiero que enfrentaba graves problemas de desintermediación a medida que los capitales continuaban fugándose al exterior, a esto debe añadirse la incapacidad para utilizar el financiamiento externo como mecanismo corrector de los desequilibrios estructurales resultado de la crisis de la deuda. El nuevo presidente y los miembros de su gabinete coincidían en que a corto plazo era necesario restablecer la estabilidad financiera y de precios. Las metas a mediano plazo incluían incrementar la competitividad de la economía mexicana, depender más del ahorro interno que del externo y promover la desregulación y descentralización de la economía.

A fines de 1982 De la Madrid anunció su primer programa de estabilización conocido como Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE); concebido en dos etapas: una de tratamiento de choque en 1983 seguida de una política gradual en 1984-1985. El gobierno pensó que los precios y la estabilidad financiera serían restaurados mediante una drástica reducción del déficit gubernamental y una fuerte devaluación del peso. En el programa ortodoxo de estabilización de 1983-1987 se privilegiaron el saneamiento fiscal primario y la generación de un excedente comercial que permitiera servir la deuda externa pública y privada. El PIRE se encaminó a la reducción de subsidios y otras partidas de egresos como inversión pública y gasto

social, se persiguió férreamente la obtención de un tipo de cambio real estable mediante devaluaciones nominales y una gran represión salarial. Veamos detenidamente este proceso.

A partir de ese momento comenzará la constante y recurrente firma de cartas de intención con el FMI una serie de acuerdos en los cuales el gobierno mexicano comprometía a toda clase de agentes económicos (empresarios, sindicatos, trabajadores y el propio Estado) para participar conjuntamente en las medidas necesarias para superar la situación, surgiendo además del PIRE acuerdos tales como el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), además de una serie de acuerdos firmados con el FMI de 1981 a 1994.

En México el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) es el más representativo de los programas. Se firmó en diciembre de 1987 teniendo como objetivo central controlar la inflación aguda que en ese año alcanzó un promedio de 159% manifestando una clara tendencia a la hiperinflación, situación que se agravó ante la crisis financiera, la masiva fuga de capitales y, principalmente la devaluación de noviembre que dejó como legado uno de los años más difíciles para la economía nacional.

Aunque el PSE representó un programa concertado de corto heterodoxo implementado por Miguel de la Madrid, sería el presidente electo en 1988, Carlos Salinas, quien llevaría el pleno desarrollo de este proyecto. El pacto simplemente

complementó las políticas de saneamiento fiscal aplicadas desde 1982²². Gracias a esto se observan resultados favorables en el corto plazo. En el combate a la inflación (objetivo central del pacto) se logró pasar de una tasa de inflación anual del 159% en 1987 a una de 51.7% en 1988. Para 1989 esta llegaría a 19.7% indicando una tendencia hacia la reducción a un dígito, aunque en 1990 se eleva nuevamente la inflación al llegar al 29.9%, diez por ciento mayor al año anterior²³.

Es importante destacar que no sólo el saneamiento de las finanzas públicas permitió esta radical reducción de la inflación. A la par de estas medidas se llevaron a cabo otras decisiones cuya función era representar “anclas de la inflación”, estas fueron: la estabilidad del tipo de cambio vía minideslizamientos, la concertación en materia de precios y la fijación de aumentos salariales basados en la inflación esperada y no en la inflación pasada.²⁴

Para el sexenio 1982-1988 se puede hacer una caracterización de los resultados macroeconómicos en base al denominado “cuadro mágico de Nicholas Kaldor”, el cual considera que el éxito o fracaso de una política económica se debe juzgar en base al comportamiento de cuatro variables económicas: el nivel de actividad económica (el crecimiento medido en el PIB), el nivel de empleo, la inflación y el equilibrio externo.²⁵ Veamos los resultados de éste análisis.

²² Por políticas de saneamiento fiscal se hace referencia a las medidas adoptadas, tales como ampliación del número de contribuyentes, combate a la evasión fiscal, ajuste en las tarifas del sector público y la privatización de empresas públicas que garantizan ingresos extraordinarios.

²³ Nora Lusting. *México de crisis en crisis*, en Bancomext. México: transición económica y comercio exterior. Fondo de Cultura Económica, México 1999, pp. 123-130.

²⁴ Arturo Guillén. *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*. UAM-Plaza y Valdés editores. 2ª reimpression, México 2000, p. 83.

²⁵ Nicholas Kaldor, *Conflicts in National Economic Objectives, Conflicts in Policy Objectives*, Brazil Blackwell 1971. Citado por Héctor Guillén R. *La contrarrevolución neoliberal en México*. Ediciones Era, México 1997, p.149.

El producto tuvo una caída considerable entre 1981 y 1988, presentando una caída del 3.8 por ciento en 1986. En realidad se trata de una recesión considerable en donde prácticamente en toda la década el decremento en las tasas de crecimiento se correspondería con la notoria reducción en el gasto público, principalmente en rubros como inversión y erogaciones sociales. Gran parte del ajuste recayó en la inversión pública, pero debido a la complementariedad existente con la inversión privada, ésta cayó también en 1.2% real en promedio durante el periodo.

Durante el periodo de estabilización 1983-1987 el costo del crecimiento fue muy alto, datos de Clavijo y Valdivieso presentan una caída del 2.3% anual en el producto per cápita contra tasas positivas de 4% en la década que precedió al ajuste. Esto se explica principalmente por la magnitud del ajuste fiscal y la caída del salario real necesarios para generar el excedente de recursos reales requeridos para el servicio de la deuda externa.²⁶

El empleo fue afectado dramáticamente por el modelo de ajuste. Durante este periodo se constata una tasa de crecimiento promedio anual del empleo de 0.8% según los datos proporcionados por el INEGI. La evolución de la población ocupada en comparación con el número de empleos creados no es igualitaria, pues en diez el número de personas desempleadas aumentó en alrededor de diez millones en diez años (de 1982 a 1993). Otro dato revelador presentado por Héctor Guillén indica que en 1980 la tasa de desempleo era del 38% y aumentó a cerca del 50 por ciento en 1990.²⁷

²⁶ Clavijo y Valdivieso. *Reformas estructurales y política macroeconómica*, en Fernando Clavijo (coord.). *Reformas económicas en México 1982-1999*. El Trimestre Económico # 92. Fondo de Cultura Económica, México 2002, p. 58.

²⁷ Héctor Guillén, *op.cit.*, p. 151.

Como las cifras oficiales sobre empleo son inverosímiles recurrimos al análisis del comportamiento salarial donde los resultados no son nada alentadores. José Luis Calva presenta datos reveladores. Para el autor, los salarios mínimos reales en el sexenio 1983-1988 tienen una caída del 46.79%, mientras que la tasa de crecimiento anual de los mismos es negativa en un 9.98 por ciento.²⁸

Durante la primer parte de los años setenta hasta el final del sexenio de Echeverría se mantiene un aumento en la participación de la remuneración de los asalariados con relación al PIB, pero de 1982 a 1983 existe una baja en este tema, intensificándose en el bienio 1982-1983. De esta forma, como lo describe Adrián Sotelo,

“...de 1987 a 1995 el salario mínimo acumuló una pérdida en su poder adquisitivo del 63%, en parte debido a los efectos recesivos de los Pactos Económicos que limitaron el crecimiento de los salarios desde finales de 1987”.²⁹

La propuesta del programa inicialmente contemplaba la modernización del aparato productivo, por lo cual comienzan a adoptarse nuevos modelos de producción intensificándose la denominada “tercialización” y “flexibilización” de la fuerza de trabajo.³⁰

²⁸ José Luis Calva. *Mercado y Estado en la economía mexicana. Retrospección y prospectivas*. Problemas del Desarrollo, Vol. 28, No. 109, México. IIEc-UNAM, abril-junio 1997, p. 95.

²⁹ Adrián Sotelo. *Globalización y precariedad del trabajo en México*. Ediciones el Caballito, México 1999, p. 138.

³⁰ La flexibilidad del trabajo implica la orientación que se le otorga al factor trabajo dentro del proceso productivo, es decir, romper con la rigidez del modelo taylorista, y de esta forma incrementar la productividad y abaratar los costos totales, (para la teoría neoclásica, lo fundamental es reducir el costo marginal) para lograr esto la flexibilidad recibe dos orientaciones. Una dinámica mediante la introducción de nueva tecnología, se reorganiza a la empresa con cargo a la tecnología; y una estática en la cual todo se carga a los trabajadores, esto implica reducción del salario real, además de prestaciones y la intensificación de la jornada de trabajo. Esta flexibilidad del trabajo, plantea una organización jerárquica de los empleos de la siguiente forma: 1/ *Empleo moderno*: Concentrado en los sectores financiero,

Así se acentúa lo que Ruy Mauro Marini define como,

“...un distanciamiento creciente entre el trabajador y el proceso material de producción, contribuyendo a aumentar la jerarquización existente entre ellos de acuerdo al grado de su calificación, tanto desde el punto de vista del empleo como de la remuneración”.³¹

El modelo neoliberal implementado en los años ochenta se ha sustentado en tasas crecientes de explotación del trabajo más que en el incremento de la productividad. Esto es sencillo de comprender, pues menos trabajadores producen más con un mayor esfuerzo intensivo y extensivo tanto físico como psico-emocional y con bajos salarios. Además hay un sector que ve perjudicado profundamente su nivel de vida: la fuerza de trabajo femenina, ya que su incursión en el empleo se hace de manera subordinada en condiciones insalubres y bajo una mayor explotación. Al existir todo este complejo sistema de sobreexplotación el sector informal se presenta como la única alternativa para la gran masa de desocupados, considerando al empleo en este ramo como una estrategia de supervivencia frente a las condiciones de inseguridad en los tiempos del ajuste estructural. Desafortunadamente para los programas de ajuste, el empleo informal han sido funcionales, pues la oferta de trabajo formal visualiza en los trabajadores informales un moderno “ejército de reserva” que presiona los salarios y las leyes labores vigentes.

telecomunicaciones y nuevas tecnologías. La fuerza de trabajo es más calificada y posee mejores salarios y prestaciones; 2/ *Empleo tradicional*. Docencia, actividades comerciales tradicionales, Niveles de escolaridad medios (excepto la docencia) y prestaciones disminuidas; 3/ *Empleo excluyente*: Labores en condiciones vulnerables, precarias y desplazadas, básicamente labores en la maquila. Son trabajadores pobres. Véase *Ibid.*, pp 95-115.

³¹ Ruy Mauro Marini. *Procesos y tendencias de la globalización capitalista*.; en Ruy Mauro Marini y M. Millán (coord.) La Teoría del desarrollo social latinoamericano. Tomo IV Cuestiones Contemporáneas. Ediciones el Caballito, México 1996, p. 57.

El control de los precios se incrementó enormemente durante el periodo, a pesar de la reducción en la inflación en 1982 del 98.9% al 63.7 por ciento; en 1985 se volvió a disparar, para 1986 llegó al 105.7% y alcanzó el 159.2% en 1987. esto modificó las estrategias de la política económica. Recordemos que de 1982 a 1987 el objetivo era privilegiar el saneamiento fiscal primario y la generación de un excedente comercial que permitiera servir la deuda externa pública y privada.

Pero dentro de este pacto no todo fue bonanza. Uno de sus grandes problemas ha sido las numerosas etapas en las cuales se ha desarrollado (seis durante la administración de Miguel de la Madrid, nueve con Carlos Salinas y cinco con Ernesto Zedillo), sin llegar a una plena estabilización, esto deformó los programas convirtiendo a la reducción de la inflación en una doctrina incuestionable en la adopción de cada pacto.

Contradictoriamente, esto llevó a una peligrosa reducción del poder adquisitivo de los trabajadores mexicanos, datos de Arturo Guillén reflejan como en diez años de pactos (desde su adopción en 1987 a 1997), el salario real ha tenido una contracción del 73.4 por ciento, generando una intensificación en los niveles de pobreza de la sociedad mexicana. Es en este contexto en que nace El Programa Nacional de Solidaridad, instrumentado como respuesta al entorno social adverso provocado por la crisis económica de 1982 y que consumió prácticamente todo el sexenio inmediato. Las necesidades del ajuste económico impusieron una importante reducción del gasto social, que combinado con la caída del empleo formal y del ingreso real de los asalariados en general, provocó una considerable ampliación de los rezagos sociales que no habían sido superados en los años de estabilidad y crecimiento. De esta forma,

a la brecha histórica del desarrollo social se sumaba en 1988 a la que había provocado el prolongado ajuste económico.

Buscando hacer frente al descontento de la población como resultado de las políticas de austeridad articuladas bajo la presión del Banco Mundial, el gobierno de Carlos Salinas manifestó la intención de hacer de la lucha contra la pobreza la piedra angular del futuro bienestar social, sin que este combate a la pobreza representara para ello el abandono de las políticas neoliberales, el PRONASOL, tal como lo cita Héctor Guillén ,

“... marca el surgimiento de un nuevo tipo de “estatismo” que proclama la sobrevivencia del más apto en algunos sectores pero permite a grupos ineficientes acogidos por el PRONASOL sobrevivir en otros”.³²

El PRONASOL puso énfasis se encamino más hacia acciones concretas que en otorgar subsidios generalizados y costosos. Buscó expandir y fortalecer los programas ya existentes en materia de educación, nutrición y salud, así como los relacionados con la provisión de agua, alcantarillado, pavimentación, construcción y rehabilitación de caminos, etc. El programa estaba descentralizado, aunque el gobierno actuaba a partir del contacto con las comunidades beneficiadas.

En materia de finanzas públicas, el compromiso asumido por el Estado en el marco de su reforma consistió, en un primer momento, en la corrección del déficit público y a mas largo plazo, en un importante cambio en la estructura del gasto, resultado de la redefinición del papel del Estado en el desarrollo económico. No tardo

³² Denise Dresser, “Pronasol y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad”, en Félix Vélez (comp.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, (lecturas de El Trimestre Económico, n.78), Fondo de Cultura Económica-ITAM, México, 1994, p.85. Citado por Guillén Romo Héctor. *La contrarrevolución neoliberal en México*, Ediciones Era, México 1997, p. 136.

en conseguirse un superávit público, descontando el pago de intereses, y el equilibrio fiscal siguió siendo una prioridad del Estado mexicano aún después de la renegociación de la deuda. La consolidación de esta tendencia dentro de las finanzas públicas fue posible mediante un relativo aumento de los ingresos tributarios y la considerable reducción del tamaño del sector público. Una de las premisas que guiaban el proceso de privatización que experimentó la economía mexicana a partir de 1984 y más aceleradamente después de 1987, era que la salida del Estado de esos sectores le permitiría atender mejor, pasada la emergencia económica, campos prioritarios para la acción institucional como el del desarrollo social.

En este sentido, la asignación de recursos al Programa se inscribió en la recuperación del gasto social permitida por el cambio en las condiciones económicas del país. Conforme avanzaba la recuperación del gasto público, una vez superada la fase más aguda del proceso de estabilización, comenzó a observarse un cambio en la composición del gasto público, a favor del gasto social, esto confirma los datos de Héctor Guillén, quien describe que, "el monto de los recursos gubernamentales asignados al PRONASOL se incrementó significativamente desde su creación. Pasaron de 0.61% del PIB en 1989 a 1.48% en 1994"³³

En realidad, el PRONASOL respondió a la lógica proselitista del partido oficial (PRI), es decir, el programa sólo fue un instrumento populista y electoralista cuya finalidad era devolverle al gobierno de Carlos Salinas un poco de la veracidad e institucionalismo perdido por el fraude electoral de 1988.

³³ Héctor Guillén, *op.cit.*, p. 138.

De 1988 a 1991 se privilegió el combate a la inflación y se introdujeron las reformas estructurales mediante la concertación, el uso del ancla cambiaria y menores ajustes en los precios y tarifas, buscando reducir la varianza de precios relativos y minimizando los choques de oferta. La política monetaria se reorientó a la disminución del déficit externo y al control de la inflación, gracias a la contracción del crédito interno real del banco central. Esto hace más que evidente la ineficiencia de la estrategia de estabilización económica, pues no detuvo el incremento de la inflación, sino que además el ajuste se hizo a costa de una recesión, una generación de desequilibrios externos y la repartición inequitativa de los costos de la estabilización.

Para José Luis Calva durante los años 1983-1988 la búsqueda del control inflacionario arroja un saldo terrible,³⁴ entre otros resultados los más trascendentes son los siguientes: 1) Una reducción del 11.47% en el PIB per cápita; 2) Un descenso del 23.3% en la inversión fija bruta; 3) Un incremento del 321% en el desempleo abierto; 4) Un descenso del 47.6% en el salario mínimo real; 5) un incremento de 21.2% en la proporción de mexicanos en pobreza; 6) Una contracción del 46.1% en la inversión canalizada a construcción pública y 7) Un grave debilitamiento de la planta productiva, a causa de la supresión o reducción de los programas de fomento general y sectorial.

Durante 1986 y 1987 la caída de los precios internacionales del petróleo y sus efectos en las finanzas públicas y en el tipo de cambio produjeron un nuevo colapso de la economía mexicana acompañado de crecientes tasas de inflación. A fines de 1987 el PSE tuvo como objetivo reducir rápidamente la inflación mediante el congelamiento temporal de precios, salarios y tipo de cambio; temas que analizaremos más adelante.

³⁴ José Luis Calva. *México más allá del Neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*. Plaza y Janés, México 2000, p. 105.

Los resultados a nivel del sector externo del modelo neoliberal deben catalogarse dentro de la apertura comercial, pues se esperaba que las exportaciones se vuelvan el principal motor del crecimiento y superen a las importaciones. Las primeras medidas comenzaron a instrumentarse en 1983 a través de la reducción gradual del nivel y dispersión de los aranceles, no obstante se mantuvieron los permisos a la importación. En 1984 comenzaron a eliminarse dichos permisos, de manera que las importaciones controladas se redujeron a 83.5% del total.

La apertura comercial preveía la rápida expansión del sector externo, un ritmo de inversión más intenso en el sector exportador, mayor atracción de IED y el más alto y sostenido crecimiento de las transacciones no petroleras, en particular de manufacturas. En 1985 México entró al GATT, con este hecho se aceleró el proceso de apertura comercial de la economía mexicana.

Los resultados del ajuste no eran los esperados, después de conocer excedentes en la balanza comercial en 1983 y 1984, el modelo neoliberal se volvió incapaz de generar excedentes importantes, hasta que el déficit comercial aumentó de manera vertiginosa.

Peor aún, el sector exportador se ha convertido en una economía de enclave desarticulada del resto de la economía nacional, al crecer vertiginosamente el componente importador de la producción y exportación manufacturera, desplazando a los componentes nacionales. A partir del ajuste iniciado en 1982 las exportaciones se han concentrado en unas cuantas ramas industriales de manera que se tienen dos

economías: una economía de exportación dinámica (en su mayoría de enclave) y una economía de mercado interno que involucra a no menos del 94% de los mexicanos.³⁵

Además, con la apertura comercial mal planificada se acentuó la dependencia tecnológica. La Inversión Extranjera Directa puso énfasis en sustituir importaciones en sectores seleccionados, corregir el desequilibrio en el balance de divisas y orientar la producción de bienes y servicios en escalas internacionalmente competitivos y así obtener tecnología moderna. Las áreas de mayor interés tecnológico se cedieron prácticamente a la empresa extranjera sin haber tomado al menos las medidas necesarias para asegurar la asociación entre aquellas y las empresas nacionales.

Miguel Ángel Rivera al respecto comenta,

“Para lograr el desarrollo de las exportaciones y una sustitución eficiente de importaciones se dispensó un nuevo trato a las filiales de las transnacionales norteamericanas a las que se les reconoció su papel como generadores de dinamismo tecnológico. Aunque no se promovió explícitamente la asociación interempresarial ni se establecieron normas de desempeño, se esperaba que las actividades de las Corporaciones Transnacionales indujeran a las empresas nacionales a que alcanzaran los objetivos fijados por la política industrial”.³⁶

El espacio reservado para la empresa nacional era a partir de ese momento el más atrasado (textil, calzado, hierro y acero, minerales no metálicos, etc.). De todo lo anterior se concluye que el programa de ajuste instrumentado de 1982 a 1988 deja un saldo negativo para la estabilidad macroeconómica en base a las variables propuestas por Kaldor.

³⁵ *Ibíd.* p. 59

³⁶ Miguel Ángel Rivera *México en la economía global*. Editorial JUS, México 2000, p. 172.

3.7 La aplicación de los programas de ajuste estructural en Brasil

Entre 1981 y 1983 Brasil se sumerge en una recesión causada por el cierre en los mercados de capital, iniciando así una fase de recesión inevitable. La deuda externa brasileña se convirtió en la mayor del mundo, además de que el servicio de la misma ejerció presiones cada vez más fuertes en la balanza de pagos. La respuesta a esta crisis significó para Brasil la preparación de un riguroso programa de ajuste para 1983 orientado hacia tres objetivos: a) El cumplimiento de las metas fijadas con el Fondo Monetario Internacional; b) obtención de fondos externos adicionales y la negociación del servicio de la deuda; c) El incremento de la producción petrolera y sus derivados. Estas medidas de ajuste repercutieron fuertemente sobre el comportamiento económico y en ese año el PIB real disminuyó un 3.4% mientras que el desempleo aumentó en un 30%,

La balanza comercial obtuvo un superávit, lo cual provocó un ligero ajuste en la balanza de pagos, resultado del estímulo a las importaciones. Otro punto a destacar fue la disminución equivalente al 4 por ciento en la tasa LIBOR, a la cual estaban vinculados la mayor parte de los pago de intereses en Brasil, esto provocó una disminución del déficit en cuenta corriente.

El año 1984 mantuvo este comportamiento en la economía brasileña, pero en 1985 nuevamente se presentan signos desalentadores en la economía brasileña. El más grave sin lugar a dudas lo representó el nulo control de la inflación, mismo que llegó a un 226.9 por ciento en ese año, implementando inmediatamente un plan de política económica. En la segunda mitad del año se declaró el Plan Nacional e

Desarrollo de la Nueva República aprobado para el periodo 1986-1989 en el cual se definían como objetivos más importantes el mantener un alto nivel de crecimiento económico, introducir reformas institucionales y fiscales en el sector público y reducir el nivel de la pobreza. Así fue como el gobierno brasileño implementó diversos programas para darle solución al problema de la hiperinflación.

Los programas de estabilización que se realizaron en Brasil son cinco durante el periodo 1986-1994; los llamados planes Cruzado I y II, el Plan Bresser, el Plan Verano y el Plan Brasil Nuevo, en todos ellos los objetivos más importantes se encaminaban hacia el abatimiento de la inflación, estabilizar la economía y abrir el camino al ajuste macroeconómico.

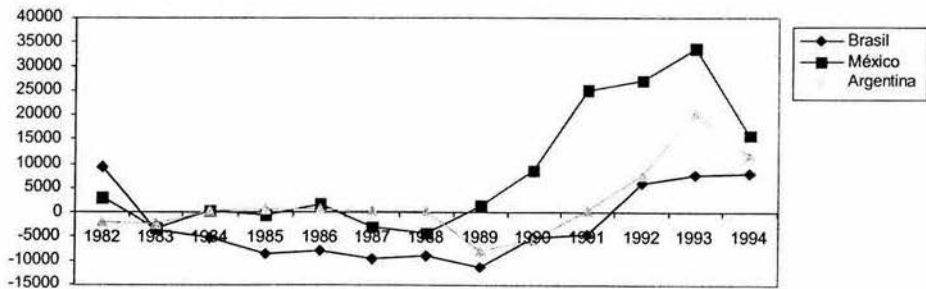
En Brasil, los resultados de los pactos no lograron el control de la inflación, ocasionando una hiperinflación "rampante"³⁷, y que en 1990 alcanzó un alarmante nivel de 2937.7%, lo cual implicó para el gobierno de Collor de Mello una falta de liquidez monetaria, estancamiento económico en todos los sectores, el aumento del desempleo y el deterioro de los salarios reales, además de resultados macroeconómicos muy limitados, ejemplo de ello es que el PIB creció a una tasa media anual del 2.4%, equivalente a un 0.3% per cápita, y aunque la evolución de esta variable presenta alternancia entre tasas positivas y negativas, el periodo 1985-1987 arroja un desempeño mediocre de la economía brasileña. Será hasta 1994, con la adopción del Plan Real que esta tendencia se revertirá aunque es desde 1990 cuando se ponen en

³⁷ Para Pierre Salama, la inflación rampante se establece cuando el alza mensual de los precios se sitúa en un nivel elevado (de dos dígitos) permaneciendo relativamente estable durante muchos meses. Véase, Pierre Salama. *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas*". FCE-UdeG, México 1999, p. 14.

marcha toda una serie de reformas encaminadas a reducir el peso del sector público, apertura comercial y la adopción de una nueva moneda.

Desde 1990 se presenta en Brasil, una apertura financiera en la cual prácticamente se liberalizaron las inversiones extranjeras de cartera en el mercado financiero, presentándose a la par de esta mayor apertura financiera una tendencia clara de abrir al mercado brasileño al comercio mundial, aunque desde 1988 comienza a aplicarse las primeras medidas de liberalización comercial. Brasil se abrió a las inversiones extranjeras de cartera, pero este movimiento fue menos abrupto que en economías como la argentina o la mexicana, tal como lo confirma la gráfica 2.

GRÁFICA 2
Argentina, Brasil y México. Cuenta Financiera 1982-1994. (Millones de dólares)



Fuente: FMI. Estadísticas Financieras Internacionales. CD-ROM, diciembre de 2002.

La economía brasileña presenta dos etapas referentes a esta apertura. La primera que comprende el periodo 1991-1994 en el cual comienzan a fluir las inversiones de portafolios bajo la modalidad de fondos de renta fija, fondos de privatización y fondos para inversión en empresas emergentes. Y una segunda etapa en la cual se elevan las

inversiones directas en el periodo posterior a 1994 y particularmente en el trienio 1996-1998, en el cual el total de la inversión extranjera directa pasó del 1.32% en 1991-1995 a 2.72% tan sólo en 1996.³⁸

La apertura financiera del sistema bancario brasileño se ha manejado con mejores perspectivas que el de nuestro país. En 1988 la resolución del Banco Central 1524 autorizó a la banca comercial, a la de inversión, a las compañías de financiamiento y las asociaciones de ahorro y préstamo su conversión a banca múltiple. Creando una estructura financiera basada en el mercado de crédito denominada por pocos conglomerados financieros compuestos por un banco comercial y algunas instituciones no monetarias, todos con un fuerte enfoque de corto plazo.³⁹

Aunque vale la pena resaltar que a largo plazo los grandes bancos múltiples que proveen crédito con servicios basados en comisiones pueden converger hacia una estructura financiera basada en el mercado de capitales. Además de que los bancos amplían sus vínculos con los sectores productivos, convirtiéndose en piezas centrales de conglomerados financieros-industriales. Esto ha generado el crecimiento del mercado de capitales brasileño proporcionando nuevas fuentes de financiamiento al sector corporativo, producto de una actividad financiera que se internacionalizó debido a la liberalización de los controles de capital. Sin embargo, no todo es bonanza. Actualmente se presenta una tendencia en la estructura financiera brasileña: la entrada de instituciones estadounidenses, británicas y suizas en el negocio de la banca de inversión, lo cual pudiera romper con los avances en el patrón de financiamiento del desarrollo brasileño.

³⁸ Rubens Penha Cysne. *Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras*. CEPAL. Serie Reformas Económicas, No. 63, mayo de 2000, p. 17.

³⁹ Rogério Studart. *Apertua y desregulación...* p. 292.

Una realidad se esconde detrás de la alentadora experiencia brasileña. El predominio de políticas restrictivas evidencia la incapacidad de la economía para mostrar mejores condiciones de crecimiento, dadas las presiones sobre las variables macroeconómicas como para tener asegurada la entrada de capitales y de esta forma financiar los desequilibrios existentes, tales como el déficit comercial o el pago del servicio de la deuda externa, lo cual determina la existencia de altas tasas de interés. Esta última, pasa a ser inelástica a la baja en un contexto de liberalización financiera, de incertidumbre cambiaria y de lata carga del servicio de la deuda externa.

Sin embargo, en el sistema bancario brasileño hasta el año 2000 siguen prohibidos los depósitos y créditos en moneda extranjera de residentes y no residentes, esto se pudo lograr gracias a la creación de la moneda indexada en el decenio de 1980 (operaciones de liquidez diaria), que dejan como resultado la conclusión a la que llegan Penido y Magalhaes,

“... al reemplazar a la moneda nacional en sus funciones de reserva de valor y unidad de cuenta fue capaz de evitar la dolarización de las relaciones monetarias y financieras, como ocurrió en Argentina”.⁴⁰

Sólo se permiten algunas transacciones denominadas en moneda extranjera (como los títulos públicos indexados al tipo de cambio y los créditos con corrección cambiaria), pero la participación relativa de estos créditos no es muy significativa para el mercado brasileño. Como complemento a esto, se establecieron modalidades para la inversión extranjera de cartera diferenciadas tanto en el tipo de instrumento utilizado como mediante fondos de inversión. Además, es importante destacar que hasta enero de 1998 el mercado de cambio oficial se componía de dos segmentos: el mercado de

⁴⁰ Penido y Magalhaes, op.cit, p.56.

cambio comercial y el mercado de cambio flotante. En el primero se realizaban las transacciones comerciales y financieras estratégicas para la economía, tales como la balanza comercial, servicio de factores, deuda externa, inversión extranjera directa y las principales modalidades de la inversión extranjera de cartera; en el segundo se efectuaban las demás operaciones (transferencias unilaterales, turismo, etc.)

Vale la pena resaltar las modificaciones existentes tanto en el caso de las inversiones de portafolio como a la inversión extranjera directa. En ambos casos es importante resaltar como factor explicativo, que este proceso en curso desde 1994, año en que ya se pone en ejecución el Plan Real, tiene su parte culminante con la necesidad de llevar a cabo la privatización de numerosas empresas paraestatales, particularmente entre 1997 y 1998 donde los sectores de infraestructura, telecomunicaciones y energía eléctrica serán prioridad del capital privado.

Una modificación inicial, la cual pretendía darle mayores facilidades a la captación de capital vía inversiones de portafolio se da en 1987 con la Resolución 1289/87 y sus anexos, aunque es más importante una resolución puesta en marcha en mayo de 1991, la cual autorizó la entrada directa y libre de restricciones a los inversionistas extranjeros en el mercado accionario interno, además de permitir a no residentes operar en las bolsas brasileñas, haciendo que éstos mismos pudieran regular internamente los mecanismos de inversión estratégica a través de los instrumentos llamados "American Depositary Receipts (ADR) e International Depositary Receipts (IDR). En 1996 fueron instituidos los Brazilian Depositary Receipts, medida que permitió que las acciones de firmas no residentes pudieran ser negociadas en las Bolsas brasileñas.

Finalmente, es importante resaltar que los inversionistas extranjeros cuentan con acceso al mercado financiero brasileño a través de las cuentas de no residentes del mercado de cambio fluctuante. Estas cuentas (constituidas en moneda nacional), no están sujetas a restricciones en cuanto al tipo de aplicación y constituyen el principal canal de ingreso de capitales especulativos. Estas corrientes presentan un inconveniente, su atracción de rentabilidad se hace presente por el diferencial entre los tipos de interés internos y externos, por lo cual dicha inversión no resulta rentable más que cuando el diferencial era importante. Otras limitantes que los especuladores encontraron a este tipo de inversiones (aparte del mayor riesgo cambiario) era su alto costo impositivo, pues además del impuesto sobre operaciones financieras a una tasa más elevada, estas operaciones recibían el mismo trato fiscal acordado a los residentes. De esta forma el gobierno brasileño procuraba seleccionar los flujos de capital destinados al mercado de cambio comercial, a la par de establecer un instrumento para el mercado de cambio fluctuante que tenía por objeto la absorción de los recursos externos más especulativos.

Desde 1987 la economía brasileña inició un proceso de liberalización comercial, en el cual la política dentro de este rubro se profundiza con el proceso de formación, del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y así posicionar las exportaciones brasileñas. Finalmente, la firma del Tratado de Asunción en 1991, constituye el acta fundacional del MERCOSUR, formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Lo fundamental del MERCOSUR es que si bien, el TLCAN representa el posicionamiento de las mercancías y los servicios de los EU en América del Norte, el MERCOSUR, al tratarse de un mercado integrado por más de doscientos millones de

consumidores, produciendo un 3.4% del PIB mundial ejerce una especial atención a los flujos de inversiones extranjeras, y siendo que Brasil representa un 79% y un 49.5% de la población y del PIB regionales respectivamente, resulta lógico comprender porque la Inversión Extranjera Directa está fuertemente atraída al mercado del gigante del sur.⁴¹

Observando el cuadro número 3.1, se aprecia como la IED pasó de 1,703.4 millones de dólares promedio anual en el periodo 1990-1994, a 32,779 mdd como entrada neta tan sólo en el año 2000, superando considerablemente los 13,286 mdd de México en el mismo año. Brasil se ha convertido en el puente de acceso al mercado del MERCOSUR para el resto del mundo, fundamentalmente de la Unión Europea, la cual durante el periodo 1992-2000 ha invertido en Brasil 63,390 mdd como monto acumulado a lo largo de estos años.⁴²

CUADRO 3.1
América Latina y el Caribe: Ingresos Netos de Inversión Extranjera Directa
Por Subregiones 1990-2000
(en millones de dólares)

	1990-1994*	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ALADI	14 250	28 048	41 741	61 535	66 764	82 627	70 643
(Brasil)	1 703	4 859	11 200	16 650	31 913	28 576	32 779
(México)	5 430	9 526	9 186	12 831	11 312	11 915	13 286
América Central y el Caribe	1 406	2 001	2 145	4 224	6 215	5 416	3 885
Centros Financieros	2 506	1 270	8 627	7 827	12 130	17 113	13 941
Total	18 162	31 355	52 513	73 586	85 109	105 156	88 469

Fuente: CEPAL. *La inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2000 y 2001*

* Promedio anual

⁴¹ Sergio Plaza Cerezo. *Los bloques comerciales en la economía mundial*. Editorial Síntesis, España 2002, pp. 235-269.

⁴² CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile 2001, p. 112.

El comportamiento de la economía brasileña permite comprender el papel que ejerce el desarrollo de un patrón de acumulación secundario-exportador como el ya descrito para el caso de México.

Es clara esta tendencia a incrementar las exportaciones brasileñas y así reducir la relación exportaciones-deuda externa total, este dinamismo del sector exportador, donde las manufacturas representan el 60% del total en el año 2000 (un monto aproximado de 26,597 mdd) ha ocasionado que el 33% de la IED destinada a Brasil se concentre en este sector, siendo las ramas productoras de automóviles, productos químicos, material eléctrico y equipos de telecomunicaciones y productos alimenticios y bebidas, las más dinámicas del sector.⁴³ Superando a las telecomunicaciones, las cuales en el año 2000 captaron el 20% del total de IED, en gran medida producto de las concesiones que se realizaron en el sector. En contraste a este dinamismo exportador, Brasil presenta un incremento de las importaciones de bienes de capital y de bienes intermedios vinculados a la reestructuración del aparato productivo, en el cual se presenta una renovación de equipos y maquinaria, el incremento de las importaciones de insumos elaborados parecen reflejar un patrón ya verificado en México: una sustitución de insumos nacionales para la industria por insumos importados.

El otro problema y es el cual nos interesa resaltar, es el hecho de que la deuda externa creció un 47% en tan sólo seis años, producto del uso de préstamos externos y de los recursos captados en el mercado internacional de bonos. Desafortunadamente, este crecimiento de la deuda en términos brutos no era un tema de preocupación para

⁴³ *Ibid.* p. 32.

el gobierno brasileño, en vista de que los intereses pagados eran moderados como porcentaje del PIB, y la acumulación de reservas reducía la “deuda externa neta del gobierno”.

Esto representa un espejismo sobre la situación real del endeudamiento externo brasileño. Paulo Nogueira Batista Junior alertaba ya a principios de 1998 el crecimiento de la deuda externa a la par de su servicio, no percibido en sus verdaderas dimensiones, producto del refinanciamiento y por las transformaciones en la composición de las cuentas de capitales. Y es bajo este argumento, en el cual se plantea una de las tesis centrales para nuestra investigación y que el autor ya mencionado define de la siguiente manera:

“Gran parte de esta cuenta (la deuda externa) ya no está formada por flujos que aparecen como endeudamiento. Son inversiones en bolsas de valores, inversiones directas y adquisiciones de empresas brasileñas. Por este motivo [...] el crecimiento del saldo de la deuda externa, o del servicio de la deuda, no es tan impresionante. Es la forma lo que cambió [...] el resultado, obviamente, es el aumento de las remesas de utilidades, dividendos y eventuales repatriaciones de capital”⁴⁴.

La apertura comercial abrió un espacio para una nueva dinámica de crecimiento basada en el auge de las empresas transnacionales en el sector manufacturero, para América Latina, tan sólo en Argentina, Brasil y México se concentran las ventas de las 100 mayores empresas transnacionales en la región, de estas, seis corresponden al sector automotriz, principalmente radicadas en México.

La IED ha entrado a Brasil y a México sin generar empresas que realmente complementen un proyecto de desarrollo nacional. Esto genera descapitalización, y

⁴⁴ Paulo Nogueira Batista Jr, Delfim Netto y Conceição Tavares. Al journal dos economistas, reeditadas en Visoes da crise. Editorial Contraponto. Río de Janeiro 1998. Citado por Sainz y Calcagno, op.cit, p. 41.

¿por qué es tan importante hablar de descapitalización?, recordemos que para impulsar un modelo de desarrollo se tiene que llevar a cabo una acumulación de capital, es decir, capital que constantemente se reinvierta en todas las cadenas productivas, principalmente en los sectores considerados prioritarios dentro de este modelo de desarrollo. En México y en Brasil la entrada de IED se ha concentrado en ramas como la automotriz y la maquiladora, tendiendo en los últimos años a buscar incrementar su participación en el sector de servicios financieros⁴⁵ ante la apertura sin control de estos sectores en ambos países, subordinadas a un grupo de oligarquías plenamente ligadas al desarrollo y al ciclo económico de los Estados Unidos. Por ello no extraña que el 61.9% de la inversión extranjera directa en México para el año 2000 sea de origen norteamericano.

⁴⁵ La Secretaría de Economía reporta que incluso en entre los años 1999 y 2000 la inversión estadounidense ha alcanzado ya un monto acumulado de 18, 683, 686.7 miles de dólares, el 41.4%, del total dentro de los servicios financieros, superando el 37.1 % de inversión de nuestro vecino del norte dentro de las manufacturas, cifra resultante en gran medida por la venta de Banamex al Citigroup.

4. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN MEXICO Y BRASIL EN LOS NOVENTA

4.1 *Introducción*

En la década de los noventa, algunos organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial afirmaban con gran entusiasmo el retorno de los flujos internacionales de capitales a los mercados latinoamericanos, fincando en este esquema el crecimiento de la región apoyado fundamentalmente en la negociación de la deuda externa en el contexto del Plan Brady.

México se proyectaba como el milagro de recuperación económica bajo los programas de ajuste y la aplicación del neoliberalismo a ultranza propio del régimen salinista. Para la prensa nacional e internacional nuestro país se presentaba al mundo como el ejemplo en la aplicación de un neoliberalismo que cumplía con su ambicioso proyecto, mismo que se centraba en la reinserción del país en los circuitos financieros internacionales. A ello se aunaba la imperiosa necesidad de alcanzar un acuerdo de libre comercio con las potencias del continente, la venta de las (denominadas así por los funcionarios de la época) ineficientes empresas paraestatales que al ser privatizadas alcanzarían grandes márgenes de ganancia y se convertirían en empresas líderes en su ramo además de promotoras del empleo, la atracción sin precedente de inversión de cartera y directa, etc.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

Los discursos oficiales hacían alarde a las bondades del modelo aplicado, se argumentaba que el desempeño de la economía mexicana pronto permitiría superar los rezagos que la “década pérdida” dejó en el país. Fue tan grande la promoción del modelo neoliberal mexicano que poco a poco los demás países del continente adoptaron este patrón de acumulación. Brasil aunque tardíamente se incorporó al discurso del Consenso de Washington fue durante esa década cuando inició su proceso de reformas más ambicioso en el marco del Plan Real puesto en marcha en 1994.

Desafortunadamente, sería en ese mismo año en que el sueño neoliberal mexicano sería derruido ante la fuga masiva de capitales, la insolvencia del sistema bancario mexicano y nuevamente la contratación masiva de deuda externa con la cual se hacía frente a la precaria situación del gobierno mexicano. La crisis financiera nuevamente se presentaba en la región, poniendo en juicio a un modelo que hasta ese momento no había sido evaluado en su real dimensión.

El objetivo del siguiente capítulo es describir como las políticas de ajuste no superaron el problema del sobre endeudamiento, detallando que el creciente flujo de capitales únicamente aligeró el peso de la deuda en forma momentánea, afianzó el subdesarrollo de ambos países, pues al reducirse el gasto público no hay estímulos fiscales, lo cual reduce las posibilidades de políticas de desarrollo propicias para nuestros países.

4.2 Los programas de ajuste estructural en México durante los años noventa

La reforma financiera mexicana es un proceso iniciado desde el momento mismo en que los problemas de pago en 1982 requerían de un sistema financiero fortificado, capaz de hacer frente a la demanda de los acreedores extranjeros. Realizar una reforma en el sistema financiero permitió al gobierno mexicano iniciar una recuperación considerable de capitales provenientes del exterior, producto de la reafluencia de capitales hacia los países latinoamericanos, situación ocasionada por el balance que hicieron los bancos acerca de la gestión de la deuda, el desarrollo de nuevos productos financieros y la política de altas tasas de interés aplicadas por éstos países y el fuerte diferencial de éstas con EE.UU.

Es por esto, que en 1988 durante su campaña Electoral, Carlos Salinas de Gortari prometió realizar ciertos ajustes financieros y así abrirle paso a una nueva atracción de capitales. Concretamente, éstas promesas fueron:

- a) Abrir el país a los flujos comerciales internacionales a fin de estimular la competitividad de la economía mexicana, alentando las exportaciones y reduciendo la inflación.
- b) Atracción de inversión extranjera para complementar los esfuerzos nacionales.
- c) Privatizar empresas públicas no estratégicas y así liberar recursos para programas sociales.
- d) Fortalecimiento de la infraestructura nacional a través de empresas conjuntas con inversionistas privados.

**Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa**

El resultado de estas promesas se materializó en una reforma en la cual el objetivo central era reformular el papel de las instituciones financieras, siendo éstas receptoras de ahorros para canalizarlos a proyectos productivos. Bajo este esquema las instituciones financieras se modificaron en cinco áreas: liberalización e innovación financiera, el fortalecimiento de los intermediarios financieros, la privatización de la banca comercial y finalmente el financiamiento del déficit gubernamental.

La principal novedad fue la apertura del mercado de títulos públicos, derogando en 1990 la prohibición vigente desde 1980 de su compra por inversionistas no residentes. Gracias a esto, en diciembre de 1991 se autorizan las negociaciones de certificados de la tesorería (CETES) entre los intermediarios financieros y los inversionistas extranjeros. Esto fue celebrado como un gran éxito para una economía sumamente dependiente a los flujos financieros provenientes del exterior como la de nuestro país. Al respecto, Pedro Aspe comentó lo siguiente,

"... entre 1983 y 1991 se multiplicaron las opciones de ahorro y financiamiento y, con ellas, la gama de operaciones que pueden efectuarse en los mercados de dinero y de capital".¹

Para culminar con la estrategia de vinculación entre los capitales externos y el mercado financiero interno, se estableció un mecanismo simple y anónimo de repatriación de los recursos colocados en el exterior, además de abolir, en noviembre de 1991, el régimen cambiario dual vigente desde 1982. finalmente, como lo mencionan Penido y Magalhaés,

¹ Pedro Aspe. *El camino mexicano de la transformación económica*. 1ª reimpresión, FCE, México 1993, p. 78.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

“... la liberalización de la cuenta de capitales mexicana se acompañó con la liberalización parcial de las transacciones en moneda extranjera”.²

Esta liberalización es parcial, implica que sólo las representaciones oficiales de gobiernos extranjeros, los organismos internacionales y las personas extranjeras que prestan servicios a estas instituciones pueden abrir cuentas en moneda extranjera. Estos depósitos captan un reducido volumen de recursos y se utilizan en operaciones relacionadas con el comercio exterior. Pero este proceso implicó que en el contexto de la liberalización financiera interna se autorizó la emisión de títulos denominados en moneda extranjera (Tesobonos) y los certificados de depósitos bancarios denominados en dólares.

El papel de la IED en la política industrial mexicana ha sido un tema de debate desde hace muchos años, en especial durante el periodo de vigencia del modelo de sustitución de importaciones, el cual estableció ciertas medidas caracterizadas por la reticencia hacia la propiedad extranjera por temor hacia una posible pérdida de soberanía. Con la administración de Carlos Salinas esta política de inversión extranjera directa sufrió una de las más radicales transformaciones la cual se liberalizó y flexibilizó en forma casi absoluta.

Para 1989 se efectúan una revisión al Reglamento de Inversión Extranjera, el objetivo era disminuir las restricciones a la operación de IED en determinadas actividades económicas. Incluso, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 se

² Penido y Magalhaés. *La experiencia de apertura financiera en Argentina, Brasil y México*. Revista de la CEPAL, No. 70, abril de 2000, p. 56.

**Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa**

reitera la importancia de la IED como complemento a la nacional, pues para el discurso neoliberal de la época esta inversión:

“...genera empleos directos e indirectos, permanentes y bien remunerados; provee al país de recursos frescos para el sano financiamiento de las empresas, aporta tecnologías modernas a la planta industrial y alienta el esfuerzo exportador del país”³

La IED es vista entonces como el impulso final al cambio en la economía, los neoliberales mexicanos defendieron a ultranza la inserción de IED en nuestro país.

Pedro Aspe la consideraba como,

“...un gran potencial para desempeñar un papel complementario tanto en términos de equilibrio macroeconómicos, como en la eficiencia en la asignación de recursos”⁴.

El resultado de este proceso, es que en el sexenio 1988-1994, el ingreso de capital extranjero cobró un auge sin precedentes, situación que se fue acentuando a lo largo de la administración zedillista, pues la IED acumulada pasó de 24,087.4 millones de dólares en 1988 a 50,401 millones al final del sexenio salinista, y ya había alcanzado los 110,975.6 mdd durante la administración del presidente Zedillo. Esta situación hizo que México se convirtiera en uno de los principales países receptores de IED dentro del grupo de países en vías de desarrollo y el décimo en escala mundial.

³ Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, p. 88.

⁴ Pedro Aspe, op. cit., p. 144.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa

CUADRO 4.1
Inversión extranjera de México 1980-2003
(Millones de Dólares de EE.UU.)

Año	Total	Directa	De Cartera
1980	2,148	2,090	58
1981	4,073	3,076	997
1982	2,547	1,900	646
1983	1,673	2,192	-519
1984	1,106	1,541	-435
1985	1,388	1,984	-596
1986	1,882	2,401	-519
1987	1,631	2,635	-1,004
1988	3,880	2,880	1,000
1989	3,627	3,176	451
1990	6,042	2,633	3,408
1991	17,515	4,761	12,753
1992	22,434	4,393	18,041
1993	33,208	4,389	28,819
1994	19,520	10,973	8,547
1995	-188	9,526	-9,715
1996	22,754	9,185	13,568
1997	17,867	12,830	5,037
1998	13,275	12,248	1,027
1999	25,060	13,055	12,005
2000	14,941	16,075	-1,134
2001	30,086	26,204	3,882
2002	13,897	14,623	-726
2003 ^p	7,623	5,217	2,406

^p Datos preliminares al segundo semestre de 2003

Fuente: Banco de México Indicadores Económicos y Financieros. Varios números

Esto podría parecer un éxito sin precedentes de los gobiernos neoliberales mexicanos, pero es aquí donde vale redimensionar el papel que va retomando el endeudamiento externo no sólo de nuestro país, pues el mismo modelo se extiende a toda América Latina.

Para hacer posible este auge de la IED, el gobierno salinista impulsó la firma del TLCAN con EU y Canadá, de esta forma no sólo se controlaba la inflación vía la

apertura comercial, también se modifica en forma sustancial el patrón de acumulación existente en el país.⁵ El neoliberalismo mexicano cumple así con uno de sus principales objetivos: dejar que la iniciativa privada vía, el mercado supla al Estado en la promoción del desarrollo económico.

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se convirtió en el proyecto más importante del gobierno salinista, culminando la apertura comercial iniciada con la entrada al GATT en 1985; la tecnocracia gobernante de la época consideraba que la firma del mismo no sólo ampliaría el mercado exterior de mercancías mexicanas, también le permitiría al país financiar el creciente déficit comercial. Recordemos que para financiar los pagos por concepto de amortización e intereses del endeudamiento externo adquieren importancia los ingresos corrientes de las exportaciones. Si para el gobierno de Miguel de la Madrid la prioridad fue el cambio radical en el modelo exportador netamente de crudo, con Carlos Salinas la diversificación de las exportaciones será una prioridad de la política comercial mexicana.

Desde 1982, la estrategia lanzada para superar los rezagos de la crisis es muy evidente, dejar de ser un país exportador de crudo a través de la diversificación de las exportaciones. Esto adquirió mayor importancia desde 1991 cuando México inició formalmente las arduas negociaciones del TLCAN, para ello la estructura productiva

⁵ La definición de patrón de acumulación más desarrollada es la proporcionada por José Valenzuela Feijóo el cual define a este concepto como “..Una forma históricamente delimitada de la reproducción capitalista, lo que supone una unidad específica entre formas concretas de acumulación, producción y realización de la plusvalía y (en América Latina) una articulación específica del polo dominante interno con las formas precapitalistas y capitalistas, subordinadas y también una articulación determinada con los centros capitalistas dominantes”; es decir, ciertas formas que asume el proceso de valorización y de acumulación capitalistas, por medio de los cuales el sistema procesa sus contradicciones e impulsa el proceso de crecimiento y desarrollo. Véase José C. Valenzuela Feijóo. *¿Qué es un patrón de acumulación?*, FE-UNAM; México 1990, pp. 54-90.

**Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa**

mexicana se modifica convirtiendo a las manufacturas en el eje de la política de exportación, predominantemente con destino a los Estados Unidos. Tan sólo basta analizar las cifras que el gobierno federal reporta sobre la modificación en las exportaciones mexicanas.

Datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria de la SHCP, reporta que en 1990 el 68.3% de las exportaciones mexicanas eran manufactureras contra un 24.8% de exportaciones petroleras y 5.3% de agrícolas. Para el año 2000 las exportaciones manufactureras representan el 87.3% del total de las exportaciones, 9.8% son petroleras y tan sólo el 2.5% del total son agrícolas. Gracias a esto podemos ver la caída en la importancia del sector agrícola en la economía mexicana y la ya mencionada diversificación de las exportaciones, basadas en el auge de las maquiladoras. El papel de las exportaciones en la economía mexicana también ha crecido sustancialmente, pues en 1992 representaban el 13.9% del PIB aumentando en el 2000 al 36.01%; es importante destacar que del total de las exportaciones mexicanas el 89.01% se destina a los EU, de éstas, el 82.9% son manufactureras y tan sólo el 8.25% representan exportaciones petroleras, cuando en 1992 éstas llegaban al 16%.

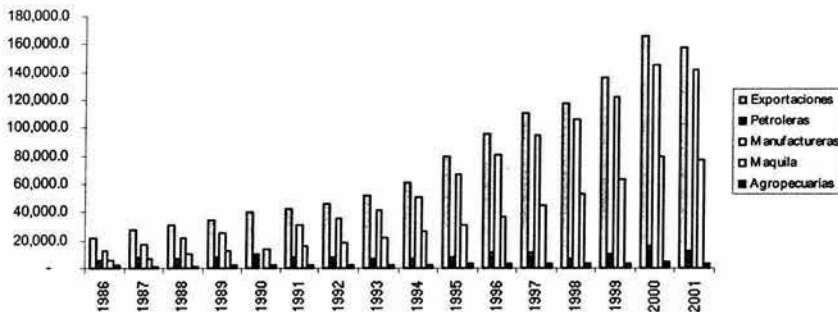
**Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa**

CUADRO 4.2
México. Comportamiento de las exportaciones 1986-2001
(Millones de dólares corrientes)

Año	Exportaciones	Petroleras	No petroleras	Agropecuarias	Extractivas	Manufactureras	Maquila	Resto
1986	21,803.6	6,307.2	15,496.4	2,098.4	509.7	12,888.3	5,645.9	7,242.4
1987	27,599.5	8,629.8	18,969.7	1,543.0	576.0	16,850.7	7,105.0	9,745.7
1988	30,691.5	6,711.2	23,980.3	1,670.3	660.3	21,649.7	10,145.7	11,504.0
1989	35,171.0	7,876.0	27,295.1	1,753.9	604.8	24,936.4	12,328.9	12,607.5
1990	40,710.9	10,103.7	30,607.3	2,162.4	616.9	2782.7.9	13,872.5	13,955.4
1991	42,687.5	8,166.4	34,521.1	2,372.5	546.8	31,601.8	15,833.1	15,768.8
1992	46,195.6	8,306.6	37,889.0	2,112.4	356.2	35,420.5	18,680.1	16,740.4
1993	51,886.0	7,418.4	44,467.6	2,504.2	278.2	41,685.1	21,853.0	19,832.1
1994	60,882.2	7,445.0	53,437.2	2,678.4	356.7	50,402.1	26,269.2	24,132.8
1995	79,541.6	8,422.6	71,119.0	4,016.2	545.0	66,557.9	31,103.3	35,454.6
1996	95,999.7	11,653.7	84,346.0	3,592.3	449.2	80,304.6	36,920.3	43,384.3
1997	110,431.4	11,323.2	99,108.2	3,828.1	477.9	94,802.2	45,165.6	49,636.6
1998	117,459.6	7,134.3	110,325.2	3,796.7	466.2	106,062.3	53,083.1	52,979.2
1999	136,391.1	9,928.2	126,462.9	3,925.9	452.5	122,084.5	63,853.6	58,231.0
2000	166,454.8	16,382.8	150,072.1	4,217.2	520.7	145,334.2	79,467.4	65,866.8
2001	158,442.9	12,798.7	145,644.1	3,902.7	388.5	141,353.0	76,880.9	644,720.0

Fuente: Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP, con base en cifras del Banco de México.

GRAFICA 3
México
Componentes de las exportaciones 1986-2001 (Millones de dólares)



Fuente: Elaboración en base al cuadro 4.2

Esto deja como resultado una nueva fase de desarrollo, lo cual es denominada por Valenzuela Feijóo como "modelo secundario-exportador con su vertiente

neoliberal"⁶, en la cual lo que se ha logrado es elevar la composición orgánica del capital incrementando la tasa de plusvalía gracias a la caída en los salarios reales, complementada por una exigencia a mejorar la productividad del sector manufacturero exportador y controlar hacia abajo el nivel de los salarios. En este contexto las políticas de ajuste que impone el FMI son el camino más propio a la consolidación de este modelo.

Surge entonces una pregunta, ¿esto resuelve el problema del endeudamiento externo? Desafortunadamente esto no es así, pues aunque en el discurso oficial se ha mencionado que el ingreso sin restricciones de IED forma parte de un complemento a la inversión nacional, en el caso no sólo de México, también de toda América Latina, lo que se ha hecho es atraer capitales externos a la periferia únicamente destinados a sanear y controlar empresas nacionales ya existentes y que por la mala administración de los gobiernos latinoamericanos se tuvieron que privatizar para sanear el cuantioso déficit fiscal expandido sin control desde los años setenta.

El problema es que la magnitud de la deuda y su servicio han hecho que la IED pierda su dimensión financiera, haciendo que la inversión funcione bajo un esquema en el cual se busque canjear deuda por reconocimiento de aporte de capital, sin que esto represente ninguna aportación nueva de IED, sólo mayor titularidad extranjera en la propiedad de activos nacionales, agudizando los procesos de transnacionalización y pérdida de autonomía en las economías de la región. A corto plazo lo que se deja de pagar por intereses habrá que pagarlo como transferencias al exterior de las ganancias

⁶ Los rasgos esenciales de este patrón son a) Industrialización pesada o compleja; b) Dinamización de exportaciones manufactureras; c) Dinamización de la productividad del trabajo; d) Mayor grado de monopolio, e) Mayor tasa de plusvalía; f) Apertura externa; g) Tendencias al autoritarismo político. Véase *Ibíd.*, pp. 149-164.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

de esas inversiones. El mejor ejemplo de ello es la IED que participa como accionaria en empresas de intermediación financiera local y en la instalación de nuevas sucursales o subsidiarias controladas íntegramente por instituciones financieras extranjeras.

Las inversiones extranjeras se han convertido en el motor de la globalización, sin embargo los países del sur suelen quedar al margen de los flujos de inversión, aunque como lo menciona Kuppers,

“...excepto en momentos de privatizaciones de lucrativas empresas del estado. Por esto, en América Latina y central únicamente países como México, Argentina y Brasil atrajeron en los últimos años capital extranjero en mayor cantidad”.⁷

Pero el flujo de las inversiones hacia los países de la periferia representan un aspecto más de libre comercio a nivel mundial encaminada a garantizar las máximas ganancias para un pequeño conjunto de especuladores e intermediarios financieros.

Los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APRIS) y el Acuerdo Mundial de Inversiones (AMI) se promovieron para incentivar la dinámica del modelo secundario-exportador en países como los aquí analizados.

Sin embargo, dichos acuerdos se encaminan a acentuar los impactos negativos de la liberalización de inversiones, tal como lo mencionan Calderón y Peñaloza al describir los efectos negativos que acarrear los APRIS,

“...recurrentes crisis financieras y cambiarias, la fragilidad e inestabilidad del crecimiento económico, la desnacionalización y desarticulación de la planta productiva nacional, la ampliación de desigualdades regionales y productivas, la concentración de la

⁷ Gaby Küppers. *El AMI nunca fue amigo: Acerca de la historia del proyecto de un Acuerdo Multilateral de Inversiones*, en Schmid Beat (comp.) *Libre comercio versus realidad*. Ediciones Böll, El Salvador, 2000, p. 203.

riqueza y del ingreso, el deterioro del medio ambiente y las condiciones de trabajo y de vida de la población".⁸

Los APRIS representan contratos que suscriben gobiernos nacionales en los cuales se permite la movilidad de las inversiones directas e indirectas, de esta forma se garantiza seguridad en el plano jurídico y el trato preferencial a los inversionistas extranjeros.

Esto no es más que una violación a la soberanía nacional, la afectación a los intereses nacionales y de las garantías individuales, pues con los APRIS la inversión extranjera no encuentra regulación para actuar, provocando deterioro del medio ambiente, cesación de derechos humanos, laborales y ambientales, competencia injusta entre países y prohibiciones a los requisitos de desempeño solicitados por las naciones subdesarrolladas.

Representan una violación a la soberanía nacional porque conceden al inversionista extranjero y corporaciones transnacionales facultades para enjuiciar a un Estado, por lo cual, al suscribirse acuerdos APRIS el Estado se abstiene de utilizar mecanismos primordiales para la rectoría económica.⁹

El AMI era un proyecto más ambicioso y bajo la misma rectoría que los ya descritos APRIS, el Acuerdo Mundial de Inversiones, fue una propuesta de la Unión Europea y la OCDE en la cual la idea central era proteger al inversionista, y no a las

⁸ Calderón y Peñaloza. *Los APRIS: nulas obligaciones pero plenas garantías y derechos de las transnacionales y grandes inversionistas e imposición de serias restricciones a la conducta soberana del desarrollo nacional*, en Jorge Calderón (coord.) México en un mundo global. Fundación Friedrich Ebert-IERD, México, 2001, p. 207.

⁹ *Ibid.* p. 219.

poblaciones, pues se extendía el término de concesiones, acciones, los llamado portafolios y a los múltiples derivados financieros.

Como lo menciona Gaby Küppers,

"El proyecto se puso al servicio del capital golondrino para fomentar las actividades especulativas tan nefastas y desestabilizadoras en muchos países."¹⁰

El AMI implicaba dejar fuera del alcance de los Estados determinar tanto la región y en que se llevarían a cabo las nuevas inversiones, la eliminación de subsidios y de exenciones a empresas que aplican las políticas antidiscriminatorias de la OIT (Organización Mundial del Trabajo) y la entrada de capital extranjero en sectores claves de una nación como la energía, recursos naturales o el sistema bancario.

Para el AMI, la política nacional industrial se convierte en discriminatoria y representa un obstáculo para la libertad del inversionista extranjero, por lo cual los requisitos de desempeño deben ser eliminados pues frenan el flujo de dichas inversiones. Pero el AMI está presente, el TLCAN representa una de sus percepciones más puras, con la posibilidad de intensificarse al ponerse en práctica el proyecto ALCA.

Acuerdos de este tipo son la lógica del discurso neoliberal, representan una relación neo-colonial, subordinan a los países subdesarrollados y frenan el derecho al progreso de los habitantes de éstas naciones. Pero el problema es mucho más profundo, en acciones proselitistas, los gobiernos atribuyen el desarrollo de sus pueblos a la libre movilidad de las inversiones pero jamás enuncian todos los desajustes y deterioros que deja a su lado esta postura.

¹⁰ Gaby Küppers, op. cit. p. 204

Como lo comentan Chapoy y Manrique,

"Muchos gobiernos ya no pueden garantizar la seguridad y solidez de su sistema financiero porque ellos mismos están cada más endeudados. Efectivamente, uno de los primeros efectos de la globalización de los mercados de capital ha sido permitir a los gobiernos nacionales incurrir en déficit de un monto sin precedentes en tiempos de paz. [...] Si se aplican tasas más altas a medida que los países se endeudan más, éstos caerán en la "trampa de la deuda" por no poder pagar los intereses y menos amortizar la deuda y volverán a pedir prestado sólo para cubrir esos adeudos. De hecho esto ya está ocurriendo en muchos países y ningún prestamista dará créditos indefinidamente. Por el endeudamiento se contraen la inversión y las importaciones, lo que exacerba las dificultades para crecer".¹¹

La inversión extranjera debe ser vista como un complemento de las políticas públicas, entre ambas se debe promover la generación de empresas capaces de ser proclives a un desarrollo sostenido, y no permitir que la inversión en cartera sea quien impulse la aceleración en el ritmo de la economía, pues cuando esta encuentra un mercado más redituable deja a su paso una serie de complejos desequilibrios a los cuales la libre movilidad del capital no suele tener respuesta.

El gobierno mexicano inició en los años ochenta el proceso de privatización de numerosas empresas públicas. Las razones para llevar a cabo esta operación tienen que ver con los altos costos de la información asimétrica entre los agentes, así como la compaginación con la toma de decisiones centralizadas, la capitalización insuficiente y los excesivos costos de personal y alta rotación laboral. Los ingresos por privatizaciones tuvieron un crecimiento continuo hasta 1988, pues para 1990 se reducen dichos ingresos como lo presenta el cuadro 4.3

¹¹ Chapoy Alma y Manrique Irma. *Las crisis financieras y la reforma del sistema*, en Kaplan y Manrique (coord.) Regulación de flujos financieros internacionales. IIEc-IIIJ- UNAM, México 2000, p. 215.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa

CUADRO 4.3
México. Ingresos por privatizaciones 1983-1991
(miles de millones de pesos)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
4.85	0.21	29.1	61.59	229.06	1180.81	nd	nd	22632

Fuente: Paulina Chávez. *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*. IIEC-BUAP, México 1996.
Datos extraídos del cuadro 26.

Al iniciarse las privatizaciones se obtuvieron 4.85 miles de millones de pesos, siendo en 1988 cuando más ingresos se obtuvieron. Esto se demuestra si observamos el número de empresas privatizadas del sector público, en 1982 se contaba con 1,155 empresas, para 1990 quedaban sólo 280, ya en 1994 sólo existía 215. A esto responde la disminución de los ingresos por privatizaciones a partir de 1988.

A fines de los años ochenta e inicios de los noventa, el gobierno salinista mantuvo esta línea. A partir de 1988 las grandes empresas nacionales comienzan a privatizarse, Héctor Guillén al respecto comenta lo siguiente,

"..., las grandes empresas fueron privatizadas. Tal es el caso de la mayoría de las empresas industriales y mineras, las dos grandes compañías áreas de capital público (Mexicana de Aviación y Aeroméxico), la sociedad telefónica TELMEX y los bancos comerciales, el Estado se retiró de la televisión (Imevisión), de los seguros y vendió Miconsa, el segundo productor de harina del país".¹²

El proceso de privatizaciones no finalizó en ese momento, para fomentar la participación de la iniciativa privada en la vida económica del país, el salinismo comenzó una serie de reformas a artículos constitucionales. De esta manera se modifica la clasificación de la petroquímica básica con el fin de ampliar el campo de

¹² Héctor Guillén. *La contrarrevolución neoliberal en México*. Ediciones ERA, México 1997, p. 119.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

acción del capital privado en actividades netamente estatales. Con el objeto de elevar los niveles de inversión, se pusieron en práctica numerosos esquemas de financiamiento otorgando concesiones en los sectores estratégicos y para el desarrollo de proyectos de infraestructura.

Uno de los cambios más importantes fue la reforma al artículo 27 constitucional, el cual propicio la venta de tierras ejidales con el objetivo nulamente alcanzado de capitalizar al sector agrícola. Gracias a estas reformas, la venta de empresas públicas generó un monto acumulado de 23,700 mdd durante el periodo 1988-1994, quedando limitada la participación del sector público en los siguientes campos.¹³

- Petróleo y gas.
- Generación y distribución de energía eléctrica.
- Energía nuclear.
- Organismos de investigación y de fomento del sector agropecuario, la minería y otras actividades productivas.
- Participación parcial en el abasto y comercio exterior de productos básicos.
- Emisión de moneda, banca central y banca de desarrollo.
- Sistema de seguridad social y educación.
- Combate a la pobreza extrema.

El caso de la reprivatización de los bancos comerciales merece una atención más detallada.

¹³ Arturo Guillén,. *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*. UAM-Plaza y Valdés editores. 2ª reimpresión, México 2001, pp. 118-119.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

Parte de la Reforma del Estado, produjo que el presidente Salinas iniciara un proceso que entre 1991 y 1992 desincorporaría 18 instituciones bancarias, aunque la mencionada reforma tendría su punto de arranque desde 1988 llevándose en tres etapas.

- La primera que abarca de 1988 hasta la reprivatización bancaria, donde se crean las bases de la liberalización financiera.
- La segunda de 1989 a 1993 que corresponde a la privatización de la banca comercial, la integración de nuevos grupos financieros y la redefinición del marco legal normativo.
- La tercera en 1994 en la que se proyectaba la apertura gradual del sistema financiero mexicano a la competencia externa en el marco del TLCAN.

En 1988 para estimular la competencia entre los bancos se liberalizan las tasas de interés pasivas y activas, así como los plazos de los instrumentos, se permitió el pago de intereses en las cuentas de cheques y se autorizó a los bancos fondear recursos mediante la emisión de aceptaciones bancarias. Para 1991 se eliminó el encaje legal y se sustituyó por un coeficiente de liquidez, posteriormente este se eliminó y se implementaron las operaciones de mercado abierto. Además se introdujeron diversas disposiciones tendientes a abrir la cuenta de capitales de la balanza de pagos y se autorizó a extranjeros, el participar en los mercados bursátiles y de dinero. Con esta última medida fluyó un monto cuantioso de capitales que inundan la economía mexicana.

En la segunda etapa de la reforma, la reprivatización de 18 instituciones bancarias fue la meta principal. Complementario a esto se realizaron cambios en la Ley de

instituciones de crédito y del mercado de valores. De esta forma se prepararon para la apertura del sistema financiero al capital externo. Al eliminarse el encaje legal, los bancos reorientaron su actividad crediticia hacia el sector privado.

La tercera etapa quedó enmarcada por la firma del TLCAN, ya que con este tratado se pretendía una apertura gradual del sector al capital extranjero. En esta etapa se otorgó autonomía al Banco de México y así darle una mayor independencia para manejar las políticas monetaria y financiera. La banca central como entidad autónoma tendrá a partir de entonces tres funciones primordiales: a) dirigir e implementar la política monetaria del Estado, que deberá tener como objetivo fundamental la estabilidad de la moneda nacional; b) la banca aplicará la política de cambio del poder ejecutivo; c) el banco central participará con el poder ejecutivo en la regulación de la intermediación y de los servicios financieros¹⁴. De esta manera se recobraba la confianza de los inversionistas y se podría aspirar a la estabilización de la economía.

De esta manera, la reforma salinista pretendía insertar a México dentro de la globalización con un sistema financiero moderno, liberalizado y desregulado, prueba de ello fue que el ahorro interno pasó de 30% del PIB en 1988 a 50% en 1994, por su parte, el financiamiento al sector privado se elevó en los mismos años del 14% al 35% del PIB.¹⁵

Desafortunadamente, esta política neoliberal sería de reestructuración a corto plazo, en 1994 el "error de diciembre" provocó una reestructuración profunda del sistema bancario, el rescate por parte del Estado de la cartera vencida y de los bancos con problemas de pago, la casi desaparición de intermediarios financieros no bancarios

¹⁴ Banco de México, Informe anual 1993.

¹⁵ Arturo Guillén, op.cit. p. 124.

(arrendadoras, factorajes, etc.) y la fusión de bancos e instituciones financieras, además de la participación creciente de bancos extranjeros.

El gobierno de Ernesto Zedillo se mantuvo bajo la misma línea de las políticas neoliberales emprendidas por el presidente anterior. Es por ello que en el discurso oficial zedillista se justifican las privatizaciones de entidades paraestatales: ferrocarriles, aeropuertos, puertos, comunicación satelital y petroquímica. Se presenta al final del sexenio la iniciativa para privatizar la generación y comercialización de energía eléctrica. Además, se privatiza el esquema de pensiones del IMSS y se crean las Afores, nueva figura financiera cuyo control se entrega a los bancos privados; además de que se avanza en la privatización de los servicios médicos de las instituciones de seguridad social.¹⁶

4.3 El Plan Real y el control inflacionario en Brasil

A inicios de los años noventa, Brasil se encontraba en un severo proceso inflacionario, que en 1993 llevó al alza anual de precios a un exorbitante nivel del 2000%. El fracaso más estruendoso al combate inflacionario (que en 1989 había sido del 1782%) estuvo marcado por el Plan Collor I (o Plan Brasil Nuevo) y el Plan Collor II dejando consigo una serie de severas repercusiones de largo plazo sobre la economía brasileña.

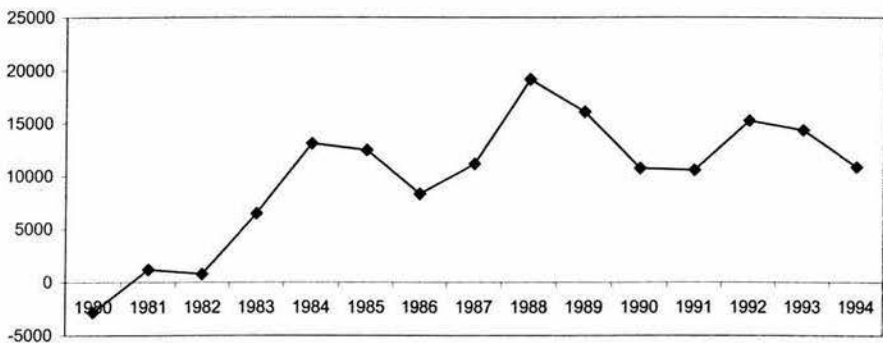
El lento ritmo de la actividad económica interna ayudaron al país a acumular cuantiosos superávits comerciales, como lo muestra la gráfica 3. Además, el reducido

¹⁶ *Ibíd.*, p. 218.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa

déficit fiscal (media del 0.2% del PIB entre 1990 y 1994) obedece en gran medida a una variante en sentido inverso, el efecto "Tanzi"¹⁷, en el ámbito de los gastos y las recaudaciones.

GRAFICA 4.
Brasil. Balanza Comercial 1980-1994
(millones de dólares).



Fuente: FMI. Estadísticas Financieras Internacionales, CD-ROM, diciembre de 2002

Bajo este dinamismo económico, las tasas de inversión se debilitaron, de un nivel superior al 20% del PIB a comienzos de 1980 a principios de la década de los noventa la formación bruta de capital se redujo a 14% del PIB. Ante la drástica reducción de las inversiones se presenta un descenso importante del ahorro externo. La falta de confianza de las inversionistas nacionales y externos, estimulada por la moratoria declarada, se tradujo en una entrada casi nula de recursos externos durante la mayor parte de los años ochenta. En contraparte, el ahorro interno agregado se mantuvo en

¹⁷ El efecto Tanzi implica que el gobierno dispone de ingresos fiscales indizados, en tanto que el contexto inflacionario le permitía recibir ganancias en virtud de la simple postergación de los gastos.

torno al 19% del PIB, gracias al relativo equilibrio fiscal y a la actitud prudente de las empresas nacionales.

Con el transcurso de los meses, la elevada inflación fue haciéndose cada vez menos sostenible, buscándose nuevas y revolucionarias formas de control. No hay que perder de vista que son precisamente estos años cuando en toda América Latina se genera el proceso de reformas macroeconómicas e institucionales. Esto lleva a Brasil a incorporarse a este proceso (recordemos que en México dicha transformación está en su punto culminante desde 1982). El año de 1994 representa el punto de inflexión en la historia de la lucha contra la inflación en Brasil, lanzando progresivamente el Plan Real entre junio de 1993 y julio de 1994.

Identificado en ocasiones sólo como un plan de estabilización, fue diseñado como un programa de cambios profundos de la economía y la sociedad brasileña. La apertura comercial, las privatizaciones, la fuerte disminución de la inflación, así como el manejo de la política cambiaria y monetaria que acompañaron este proceso estructuraron un nuevo marco para la actividad económica, recibiendo un importante respaldo político gracias a los objetivos prioritarios de derrotar una inflación de cuatro dígitos y alcanzar un equilibrio fiscal.

A mediados de 1993 se puso en marcha la primera etapa del Plan Real, el llamado "Programa de Acción Inmediata", cuyo objetivo era: "el establecimiento del equilibrio de las cuentas del gobierno, con el objeto de eliminar la principal causa de la inflación brasileña"¹⁸.

¹⁸ Mensaje Interministerial No. 205 dirigido al Presidente de la República el 30 de junio de 1994, citado por Sáinz y Calcagno. *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*. CEPAL-Series: temas de coyuntura, No. 4 1999, p. 12.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

Para febrero de 1994, el Congreso aprobó la creación de un Fondo Social de Emergencia, que permitió al gobierno asignar sin restricciones el 20% de sus ingresos, que hasta entonces estaban destinados a áreas específicas.

La segunda etapa comenzó en el mes de marzo de ese mismo año y consistió en la creación de la denominada Unidad Real de Valor (URV), cuyo valor en cruzeiros era fijado diariamente por el Banco Central manteniendo una paridad con el dólar. Paulatinamente los salarios, contratos, precios y tarifas fueron fijándose en URV. Ya para el primero de julio de 1994, la URV fue instituida como moneda, tomando el nombre de Real¹⁹. Es importante destacar, que la URV demostró ser una herramienta ingeniosa que permitió sincronizar las variaciones de precios y salarios, e influyó asimismo en las expectativas inflacionarias, haciendo posible una alineamiento de los precios relativos.

Estas medidas lograron una reducción abrupta de la inflación, pasando de un ritmo inflacionario mensual promedio de 43.1% durante el primer semestre de 1994 a uno de 3.1% en el segundo semestre y a 1.7% en 1995. Sáinz y Calcagno profundizan más en el análisis del control inflacionario ejercido por el Plan Real y comentan al respecto cuales son para ellos los logros de esta rápida contracción inflacionaria:

“...se debieron principalmente al comportamiento de los precios de los bienes y accesoriamente de algunos bienes prestados o regulados por el Estado, como le energía eléctrica y el transporte”²⁰.

¹⁹ Los contratos y saldos monetarios aún denominados en cruzeiros reales se convirtieron en reales según la paridad de ese día situada en 270 cruzeiros igual a un real y se canjeo a esa tasa la vieja moneda por la nueva. El Real se convirtió así no sólo en unidad de cuenta, sino también en medio de pago. También se dispuso que la moneda circulante estaría respaldada por reservas internacionales, y se establecieron limitaciones a la posibilidad de indizar precios y contratos según la inflación pasada. La paridad cambiaria se fijaba en principio en un real por dólar, pero se evitaba congelar por ley el tipo de cambio.

²⁰ Sáinz y Calcagno, op.cit. p. 15.

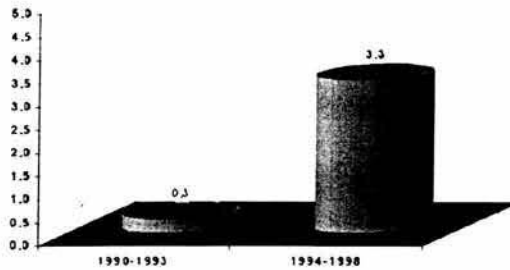
**Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa**

Con el descenso de las tasas inflacionarias y la consiguiente expansión del crédito, el sector manufacturero brasileño presentaba una marcada aceleración del ritmo de actividad sobre todo en las ramas productoras de bienes duraderos y de consumo.

En los primeros años de aplicación del Plan Real, anteriores al ataque especulativo de 1999, es decir, durante el periodo 1994-1998, la tasa media de crecimiento del PIB fue del 3.3%, cifra superior al 0.3% registrado en el periodo 1990-1993. Esto mejoró también la tasa media de crecimiento del PIB per cápita, la cual entre 1990 y 1993 tuvo un crecimiento negativo (-1.2%), mejorando considerablemente entre 1994 y 1998 y alcanzar un 1.9% de crecimiento en este periodo, (Ver gráficas 5 y 6). Aunque la tasa de inversión media fue del orden del 20% del PIB (en valores de 1980), porcentaje que representa un adelanto en comparación con el 18% de la década anterior.²¹

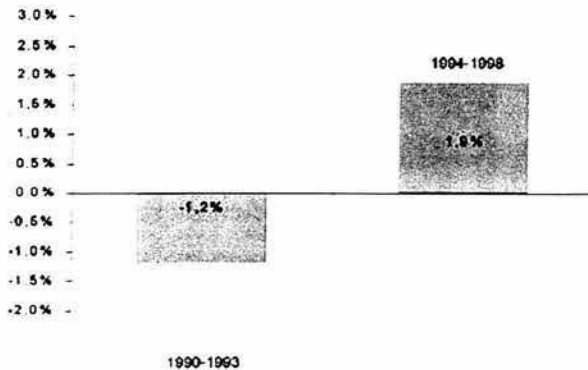
²¹ Datos tomados de <http://www.fazenda.gov.br/> y de Baumann y Mussi. *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*. CEPAL- Serie: Temas de coyuntura, No. 5, Chile 1999, p. 14.

GRAFICA 5
PRODUCTO INTERNO BRUTO
Tasa media de crecimiento anual (porcentaje)



Fuente: <http://www.fazenda.gov.br/planoreal>

GRAFICA 6
PIB REAL PER CÁPITA.
Tasa media de crecimiento
Promedio del periodo



Fuente: <http://www.fazenda.gov.br/planoreal>

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

La disminución de la inflación no logró aquí los efectos positivos sobre las cuentas fiscales del mismo que lo hiciera en otros países de la región. Una explicación es que en Brasil, antes del Plan Real, los ingresos fiscales estaban mejor indexados sobre la inflación. En 1994, el equipo económico centraba su discurso en la necesidad de reforzar la disciplina fiscal, principalmente en el ámbito de los gastos, a fin de sostener un significativo superávit primario en el sector público, en niveles cercanos al 2% y al 3% del PIB. Cuando se comenzó a aplicar el Plan Real, Brasil tenía además una deuda pública neta equivalente alrededor del 30% del PIB y una deuda interna no superior al 21% de éste. El problema estaba en la liquidez de la deuda en títulos públicos, en su mayor parte (52%) de corto plazo y vinculados a índices de precios o de valor variable en función de la tasa de interés.²²

Si los ingresos fiscales aumentaron en una magnitud considerable, también lo hicieron los gastos. Recordemos que en un ambiente inflacionario, cualquier demora en sus pagos le permitía la gobierno disminuir sus gastos en términos reales, situación presentada con el control de la inflación llevada a cabo por el Plan Real.

Este comportamiento de ingresos y gastos trajo como resultado un deterioro de los saldos fiscales. El saldo primario (que incluye el pago de intereses) pasó de un excedente de 2.6% en 1993 a 5.0% del PIB para 1994, este saldo alcanzaba para cubrir los pagos de intereses y dejar incluso un excedente operativo en 1994. Con el Plan Real desaparece el excedente primario, y se genera un importante déficit operacional a partir de 1995, equivalente al pago de intereses de la deuda pública.

²² Baumann y Mussi, op.cit, p. 36.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

Puede comprobarse que mientras los intereses netos correspondientes a la deuda pública externa disminuyeron como porcentaje del PIB, los intereses sobre la deuda pública interna crecen rápidamente. En el primer fenómeno influyen la acumulación de reservas lograda hasta 1998 y el fuerte aumento del PIB medido en dólares corrientes. En el segundo caso, pasar de una deuda pública interna neta de 100 mil millones de reales a una de más de 330 mil millones a fines de 1998. Una parte central del incremento de la deuda pública interna aparece vinculada a la reestructuración del sistema bancario. Además debe tenerse presente que la tasa de interés de mantuvo alta, en 1994 para atraer capital externo al lanzarse el Plan Real, en 1995 por el efecto de la crisis mexicana y argentina y para desacelerar la economía, en 1997 y 1998 por la crisis asiática y rusa. Es de resaltar el incremento de la deuda pública interna y externa, pese a un importante proceso de privatizaciones de activos públicos, que implicó ingresos por 68 mil millones de dólares entre 1993 y 1998.

La deuda aumentó por el reconocimiento de pasivos que no estaban debidamente registrados, además de que su estructura fue modificándose, pasando de un promedio de bonos con tasas prefijadas a uno de títulos a interés flotante o denominados en dólares. Esto hace que una medida como un incremento de las tasas de interés lleve a un importante incremento tanto del saldo de la deuda como del servicio de intereses. El servicio de la deuda externa se incrementó significativamente a partir de 1999 como consecuencia de la devaluación del real, la reducción de las reservas y el endeudamiento contraído con motivo del acuerdo firmado con el FMI.

La política monetaria brasileña, a través de diversos instrumentos como los son el manejo de la tasa de interés, las operaciones de mercado abierto y el control sobre la

oferta monetaria ha sido el principal medio utilizado para mantener la estabilidad de los precios durante la aplicación del Plan Real. El Banco Central ejerce un estricto control de la liquidez interna, recurriendo ampliamente a la intervención del mercado monetario, a través de la emisión de títulos y las tasas de interés, y en el mercado cambiario, mediante la acumulación de reservas internacionales.

Con la disminución de la inflación se da lugar a un proceso de expansión de los créditos. Para el segundo semestre de 1994, la base pasa de 0.7% del PIB en junio de ese año a 3.4% en diciembre. En el mismo periodo crecieron en valores constantes, un 155% los medios de pago (M1), un 27% los depósitos de ahorro y 16% los "títulos privados"²³. El crédito sufre una modificación significativa en su distribución, reduciendo las partes correspondientes al sector público y a la industria, pero con un aumento al financiamiento a las personas físicas, de este modo el sistema financiero favoreció el auge del consumo de bienes durables, sin que esto se tradujera en un significativo apoyo a la reestructuración y reequipamiento a la industria, en circunstancias en que ésta necesitaba adaptarse a la apertura comercial y a una nueva estructura de precios relativos.

Es muy significativo destacar, que un instrumento importante en la política monetaria del Banco Central ha sido la emisión de títulos propios, en su mayoría de corto plazo, con tasas de interés fijas o flotantes y en moneda local.

Para el sistema bancario, los resultados del Plan Real presentan un efecto ambivalente en la rentabilidad de los bancos. Por un lado se dio un marco propio a la expansión del crédito, por ende, también aumentaron los ingresos por intermediación.

²³ Sáinz y Calcagno, *op.cit.*, p. 19. En tan sólo cuatro años, el agregado monetario más amplio definido por el Banco Central de Brasil (M4) casi duplica en términos reales de junio de 1994 a fines de 1998.

Pero esto significó una pérdida de los ingresos que los bancos obtenían en un ambiente inflacionario, el cual alcanzó entre 1990 y 1993 valores cercanos a cuatro puntos del PIB para disminuir en 1994 a 2% del PIB y desaparecer a partir de 1995, restando viabilidad económica a un grupo de entidades. A esto responde la expansión del crédito, precisamente a la búsqueda de los bancos de sustituir las "transferencias inflacionarias" con mayores ingresos por intermediación financiera. Otro desajuste a resaltar de esta rápida expansión del crédito fue la intensificación de problemas como la dificultad para controlar su calidad²⁴ y el impacto de la abrupta alza de las tasas de interés en abril de 1995, aumentando la proporción de operaciones en mora o en proceso de liquidación de menos del 9% del total de los préstamos a casi el 14% a fines de 1995.

Estos problemas tuvieron consecuencias inmediatas para los bancos comerciales importantes, especialmente los estatales, una de cuyas manifestaciones era la creciente incidencia de las carteras vencidas, motivando un esfuerzo de reestructuración y recapitalización del sistema financiero liderado por el Estado. El Banco Central intervino en diciembre de 1994 en el Banco do Estado do Sao Paulo

²⁴ La rapidez de la expansión del crédito bancario fue en detrimento de su calidad, dándose este crecimiento sobre una base de informaciones bastante precarias, como consecuencia del largo periodo en que las instituciones se concentran en actividades de tesorería. Las fluctuaciones en la política económica también contribuyen para aumentar los incumplimientos en la cartera del sistema financiero, es por esto que Mendoça de Barros y Facundo de Almeida afirman que "el gran problema en los periodos de expansión rápida de los créditos es el aumento de la vulnerabilidad de las instituciones financieras, basándose en el hecho de que éstos periodos son momentos de expansión macroeconómica, durante los cuales los deudores están con lata liquidez, dando como resultado un crecimiento de los cobros dudosos ante la carencia de un análisis riguroso de riesgo por parte de los bancos. Mendoça de Barros José Roberto y de Almeida Facundo Mansueto. *Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil*, Ministerio da Fazenda, Secretaria de Política Económica, Brasilea, mayo de 1997. Citado por Sáinz y Calcagno, op.cit, p.24.

(BANESPA) y Banerj, haciéndose cargo temporalmente de su gestión hasta su privatización o liquidación.

El proceso de privatizaciones de la economía brasileña se inicia en 1981 en la cual se negociaron empresas que habían sido rescatadas por el estado. Es por ello, que al periodo que comprende 1981 a 1989 se le conoce como la "Etapa de reprivatizaciones", en la cual los gobiernos de Figueiredo y Sarney utilizaron esta política con empresas pequeñas lo que al final del periodo arrojó un total de 39 empresas reprivatizadas en diversos sectores, con un ingreso para la hacienda pública brasileña de 735 millones de dólares.

Una segunda etapa inicia en 1990 un nuevo proceso de privatizaciones, desarrollándose formalmente en tan sólo un año (1991-1992) bajo la administración de Fernando Collor orientado fundamentalmente a llevar a cabo la venta de empresas estatales productoras de bienes en sectores como el siderúrgico, petroquímica y de fertilizantes. Los resultados al final del proceso arrojan un total de 18 empresas vendidas con un saldo de 5,371 millones de dólares. Esto constituyó para el neoliberalismo brasileño el primer eslabón de un largo camino de reformas liberales fondomonetaristas.

Una tercer etapa se emprendería entre 1993-1994 bajo el mandato interino de Itamar Franco. Nuevamente, el objetivo era la venta de empresas del ramo siderúrgico, petroquímico y fertilizantes acompañado de un proceso de reforma en la legislación sobre inversión extranjera la cual eliminó algunas de las restricciones existentes a los inversores extranjeros. En este momento, el Programa Nacional de Desestatización (PND) se convierte en una política de estado, llevado a cabo la privatización de 15

**Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa**

empresas existentes en los sectores ya mencionados, arrojando un saldo de 6,375 millones de dólares, esto fue acompañado por un trato especial en la concesión de servicios públicos con miras a apoyar la inversión en infraestructura.

La cuarta etapa de venta de empresas públicas, estará enmarcada dentro del Plan Real, a partir del ejercicio de este programa el proceso de privatización se ha vuelto acelerado y extendido a sectores claves y de grandes dimensiones, principalmente al sector primario y de servicios. Para 1995, el Consejo Nacional de Privatización fue sustituido por una Comisión de Privatización dependiente de la Presidencia de la República, para complementar esta situación se procedió a reformar la Constitución con el objeto de legalizar la venta de empresas en sectores restringidos hasta entonces a la iniciativa privada, como las telecomunicaciones, la distribución de gas, el petróleo y otros.

Desde 1991 hasta el año 2002, el Programa Nacional de Desestatización arroja un saldo de 39 681 millones de dólares, producto de la venta de 69 empresas estatales (ver cuadro 4.5), esto sin contar los ingresos por la venta de empresas nacionales de telecomunicaciones (particularmente la privatización de TELEBRAS en 1998), la cual se vendió en 29,050 millones de dólares, lo que representa un monto total de 59,530 millones de dólares por privatizaciones de empresas federales . Hay que recordar, que en Brasil el proceso de privatización se dio bajo dos esquemas, uno federal y otro estadual²⁵.

²⁵ El término portugués “estadual” hace referencia a los Estados que componen la República Federativa del Brasil”, en vez de “estatal”, más castizo pero también menos preciso, ya que incluye al Gobierno Federal.

**Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa**

**Cuadro 4.4
PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZACION-PND 1991-2002
(Millones de dólares)**

Periodo	No. De empresas	Ingresos de ventas	Divisas transferidas	Total
1991	4	1.614	374	1.988
1992	14	2.401	982	3.383
1993	6	2.627	1.561	4.188
1994	9	1.966	349	2.315
1995	8	1.003	625	1.628
1996	11	4.08	669	4.749
1997	4	4.265	3.559	7.824
1998	7	1.655	1.082	2.737
1999	2	133	-	133
2000	2	7.67	-	7.67
2001	1	1.09	-	1.09
2002	1	1.976	-	1.976
Total	69	30.48	9.201	39.681

Fuente: <http://www.Brasil.gov.br/> en base a la información de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

Por su parte, las empresas estatales obtuvieron ingresos por 34 699 millones de dólares, producto de la 27 949 millones por concepto de ingreso de ventas y de 6 750 millones por divisas transferidas. Esto deja un total de 105 556 millones de dólares como resultado general, hasta el año 2002, del proceso privatizador en Brasil concentrándose estas ventas en los sectores de telecomunicaciones, Energía Eléctrica (32% del total de los ingresos de ventas), (30%), Minería (8%) y Petróleo y gas con el 7% del total de los ingresos.

**Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa**

Cuadro 4.5
Resultados acumulados del proceso de privatizaciones en Brasil. 1991-2002
(Millones de dólares)

Programa	Ingresos de venta	Divisas transferidas	Resultado General
Privatizaciones Federales	59,530	11,326	70,856
Telecomunicaciones	29,050	2,125	31,175
PND	30,481	9,201	39,682
Privatizaciones Estaduales	27,949	6,750	34,699
Total	87,479	18,076	105,555

Fuente: <http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/already.asp>

En el periodo 1995-2000 se privatizaron importantes empresas, entre las que destacan la mayor distribuidora de energía, la compañía "Light", la empresa minera de mayores dimensiones: "Vale do Rio Doce", y la red de telefonía, ésta última mediante la reestructuración y el saneamiento financiero de TELEBRAS, la empresa más importante del sector.

Esto lo demuestra el hecho de la adjudicación de 24 áreas de explotación petrolera en Brasil en el año 2000, el cual adquieren tres empresas brasileñas (PETROBAS, Companhia Brasileira de Petróleo y la Queiroz Galvao), y la transnacional norteamericana Chevron Corporation en un monto que alcanza los 260 millones de dólares²⁶.

Uno de los temas más controversiales ha sido la privatización del agua en Brasil, al venderse las paraestatales "Companhia de Generacao de Energia Elétrica" en 1999 y la "Servicios de agua y basura de Manaus Sancamiento" en el 2000 a las compañías extranjeras "Duke Energy" de Estados Unidos y a la francesa "Suez Lyonnaise des

²⁶ Además de que hasta el año 2000 la compañía petrolera estatal brasileña PETROBRAS continuó con su proceso de apertura desarrollando proyectos conjuntos de exploración y explotación de yacimientos con empresas británicas y estadounidenses entre otras.

Eaux" respectivamente, en un monto que alcanzó los 799 millones de dólares de manera conjunta.

En el sector de las telecomunicaciones, la operación más sobresaliente en el 2000 corresponde a la compra por parte de "Telefónica de España" de participaciones minoritarias en "Telesp S.A." y "Tele Sudeste Celular", como parte de la llamada "operación Verónica", mediante el sistema de canje de acciones por 10,423 millones de dólares y 2,419 millones, respectivamente.

Las principales operaciones en el sector eléctrico hasta el año 2000, fueron la extensión de la participación de la estadounidense "AES" en la paraestatal "Electricidad Metropolitana de Sao Paulo" por 1,085 mdd y la adquisición por parte de "Electricidade de Portugal" de la empresa "ES Centrais Eléctricas" por 535 mdd. También es de destacar la venta de la "Compañía Energética de Pernambuco (CELPE)" a la española "Iberdrola S.A." en 1,000 mdd; y la empresa "Distribuidora de gas al sur de Sao Paulo" a la también ibérica "Gas Natural" por 298 mdd.

Finalmente, aunque menos significativa en términos cuantitativos, otro fenómeno interesante en las recientes privatizaciones brasileñas fue el auge de inversiones en el sector de Internet, en el cual importantes transnacionales ubicadas en el sector servicios invirtieron en el 2000 para tomar posiciones en esta industria de acelerado crecimiento, resaltando la adquisición por 810 mdd de participación en "Organizaciones Globo" por parte de "Telecom. Italia" y la adquisición por 415 millones de "Zip.Net" por parte de "PT Multimedia" de Portugal.²⁷

²⁷ Datos de CEPAL (2001), op.cit, p. 45-47.

Evidentemente el caso de la privatización bancaria merece una especial atención. Entre 1994 y 1997 el Banco Central de Brasil se vio obligado a intervenir 43 instituciones financieras de un total de 271 existentes cuando comenzó a ejecutarse el Plan Real. Para facilitar estas operaciones el Banco Central creó dos programas de reestructuración: el PROER para bancos privados, y el PROES, para bancos nacionales.

El PROER posibilitó la reestructuración de los diez más importantes bancos privados del Brasil, mediante su venta a otras entidades bancarias nacionales o lo que ha sido más frecuente, permitiendo el ingreso de bancos extranjeros en el país. Los primeros bancos extranjeros en beneficiarse de este programa fueron el Santander y el BBV; otros bancos extranjeros han comprado bancos brasileños, aún sin recibir los beneficios del PROER. Un ejemplo de ello es la adquisición en 1999 del Banco Real, el cuarto banco privado del país por el ABN-AMOR en una operación que ascendió a 4,000 millones de dólares.

Este proceso de reestructuración bancaria en la cual cobró importancia la penetración de la banca extranjera ha sido evaluado por el gobierno como "un esfuerzo para lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos, su entrada debería aumentar la capacidad del sistema financiero de absorber choques macroeconómicos, incrementar la competencia en el sistema financiero, reduciendo los "spreads" y las tasas de los servicios bancarios, ayudando a la reestructuración del sistema bancario, comprando activos de bancos en liquidación y bancos con desequilibrios patrimoniales"²⁸.

²⁸ Mendoça Barros y de Almeida Junior. Citado por Sáinz y Calcagno. op.cit, p. 26.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

Los bancos extranjeros que se beneficiaron del PROER lograron incrementar rápidamente su participación en los depósitos. En 1995, 37 bancos extranjeros captaban a través de 396 sucursales el 6.2% de los depósitos totales; en 1997 ya eran 77 bancos con 1614 sucursales y su participación en los depósitos había trepado a 11.7%, perdiendo peso los bancos privados nacionales, cuya participación en los depósitos se redujo de 34.1% a 27.9%.

Gracias al PROER, en 1997 el Bampeindus fue adquirido por el Hong Kong Shanghai Banking Corporation, y el Excel Econômico (una entidad resultante de la adquisición con apoyo del PROER, del Banco Econômico por el Excel) fue a su vez adquirido en 1998 por el Bilbao Vizcaya. Otras notorias entradas o expansiones de bancos extranjeros en Brasil son las del Banco Santander, el cual adquirió en marzo de 1997 el Banco General do Comércio; la Société Générale aumentó su participación accionaria en el Banco Sogeral y compró créditos de instituciones financieras intervenidas, a las que se sumaron en 1998 el ABN-AMOR que adquirió el Banco Real; el CS Firts Boston y la Caixa de Depósitos del Portugal compraron el Banco Garantía y el Bandeirantes, respectivamente.

Finalmente, Brasil culminó el año 2000 con la adjudicación por parte del Banco Santander Central Hispano (BSCH) del 33% del capital social del Banco do Estado de Sao Paulo (Banespa) a través del pago en efectivo de 3,550 mdd, obteniéndose así el 60% de las acciones con derecho a voto. Para la materialización de la adquisición el banco español contó con el apoyo estratégico del Royal Bank of Scotland Group, que suscribió acciones del BSCH valoradas en más de 400 millones de dólares.

La privatización del Banespa constituye la única adjudicación de una entidad financiera local realizada a través de este mecanismo por parte del BSCH en la región, que tradicionalmente había penetrado por medio de fusiones y adquisiciones privadas, continuando la estrategia que había mantenido anteriormente el Banco Santander complementada por sus operaciones en México, con lo cual se ratifica el interés del BSCH por los mercados más grandes del continente²⁹.

También se procuró reestructurar la banca pública dentro de la cual hay que distinguir la situación de los bancos federales y los estatales. Entre los primeros, el Banco do Brasil dio de baja créditos irrecuperables y fue recapitalizado con 8 mil millones de reales aportados por el Estado, además se dispuso una reorganización administrativa, de la Caixa Económica Federal, que además fue beneficiada con modificaciones en el marco jurídico del financiamiento inmobiliario, lo que permitió reducir el nivel de atrasos en su cartera. Distinta fue la política con la banca estadual; más que reorganizarla, se trataba de reducir su presencia en el sistema financiero. Este movimiento llevó a la posterior creación del PROES.

Con el PROES, se incentiva la reducción del sector público estadual en la actividad financiera bancaria pudiendo adquirir estas instituciones, para su posterior privatización o cierre, en caso contrario, transformarlas en agencias de fomento ante la posibilidad de financiar parcialmente un programa de saneamiento del banco que

²⁹ Por ejemplo, el interés en el mercado brasileño está en su gran tamaño (más de tres veces el mercado español), que supone un 40% del negocio bancario de América Latina, y tiene un alto potencial de crecimiento: en el 2000 sólo el 50% de la población mayor de 18 años tenía cuenta corriente (95% en España si se compara) y existían 19 400 habitantes por sucursal (1 100 en España). El sistema financiero brasileño posee además características interesantes en el gran tamaño de sus instituciones, sus extensas redes de distribución, sus operaciones relativamente diversificadas dentro del negocio de la banca privada, una alta rentabilidad y elevadas tasas de capitalización. Véase al respecto, CEPAL (2001). op.cit, p. 50.

podría seguir siendo estadual, con la condición de un aporte al menos equivalente del Estado y una reforma de su gestión.

Los Estados habían acumulado deudas con los bonos estatales, que a su vez emitían títulos colocados en el público a tasas de interés elevadas; estas colocaciones estaban garantizadas por el Banco Central. Con la entrada de esos bancos al PROES y el posterior acuerdo de reestructuración de deudas entre el gobierno Federal y el Estado en cuestión, se produce una amplia reestructuración financiera.

La forma de operar del PROES en términos generales es la siguiente: El gobierno estadual rescata sus títulos de deuda de manos de los bancos estatales y contrae una deuda de largo plazo con el Estado Federal: los bancos estatales ven disminuir simultáneamente su activo (títulos del Estado) y sus pasivos en manos del público; el público deja de tener títulos del Banco Estadual y pasa a tener títulos del Banco Central, y el Estado Federal aumenta simultáneamente sus activos. De este modo, el banco estadual mejora su solvencia al liberarse de activos incobrables y de pasivos onerosos.

El monto comprometido para estas operaciones superaba ligeramente los cien mil millones de reales. A fines de diciembre de 1997, el Gobierno central anotaba como activos 49,480 millones de reales por el "Crédito Renegociación de los Estados" y 37 790 millones de reales por créditos canalizados por PROES. A principios de 1999 se estima que los montos comprometidos por el PROES y otros esquemas específicos destinados a la banca estadual habían alcanzado 47 mil millones de reales y pueden llegar a 60 mil millones en el 2000.³⁰

³⁰ Ibid. p. 27.

¿Cuál es la importancia de retomar el estudio de las privatizaciones si el tema de estudio se refiere al endeudamiento externo?, La respuesta la proporciona Pedro Vuskovic, este autor manifiesta que,

“...ante el carácter efectivamente impagable de la deuda por la vía del comercio, aumentan las exigencias de que se pague con transferencias de propiedad de activos nacionales, desde acciones de empresas locales hasta el extremo de cesión de territorios de la nación”.³¹

Como puede entenderse, el acelerado proceso de privatizaciones responde a esta lógica. En el Consenso de Washington se manifestó la necesidad de mantener finanzas públicas sanas, tras de ello se esconde el servicio de la deuda externa, un grillete que ha llevado a la reducción drástica del tamaño del sector público. La privatización de las empresas va siempre ligada a la renegociación de la deuda externa de un país, las paraestatales más rentables son adquiridas por el capital externo a cambio de deuda, destinando el producto de éstas ventas hacia los clubes de París y Londres. De esta manera el capital internacional obtiene el control o la propiedad de las empresas paraestatales más importante a un costo muy bajo.

El problema realmente no es que empresas ineficientes hayan sido privatizadas, lo trascendente es que la nación ha entregado de esta forma sectores con alto nivel de rentabilidad y generadores de ingresos, frenando de esta manera una real posibilidad de desarrollo. Joseph Stiglitz al respecto comenta,

“Las privatizaciones tenían como finalidad reducir el déficit fiscal, pero es importante advertir que privatizar precipitadamente sin crear la estructura institucional necesaria puede crear monopolios privados, con precios más altos para los consumidores. Las empresas estatales y privadas de gran escala enfrentan muchos de los mismos

³¹ Pedro Vuskovic Bravo. *La crisis en América Latina. Un desafío continental*. Siglo XXI-UNU, México 1990, p. 66.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

problemas organizativos que surgen de la necesidad de delegar responsabilidades substanciales a administradores individuales. La importancia de la competencia versus la propiedad ha sido más vívidamente demostrada por la experiencia de China y Rusia, el primer país aumentó la magnitud de la competencia sin privatizar las empresas estatales. Rusia ha privatizado una gran parte de su economía sin hacer mucho por promover la competencia. El contraste en el rendimiento no podría ser más grande: la producción rusa está por debajo del nivel alcanzado hace casi una década, mientras que China ha logrado sostener tasas de crecimiento de doble dígito durante casi dos décadas”.³²

La propia OCDE ha reconocido que la privatización no ha permitido el desarrollo de un capitalismo popular (mediante la difusión tomada de la propiedad de acciones), y tampoco ha reducido la concentración del poder económico en México y Brasil.

4.4 Evaluación del Plan Real

El Plan Real ha tenido una aplicación excepcional, gracias a la transición a una nueva moneda sin los traumas ocasionados por los controles de precios. El objetivo de frenar la inflación acompañada por la recuperación del crecimiento económico, no ha alcanzado la meta social propuestas dentro del plan referente a la disminución de la pobreza de las clases trabajadoras brasileñas y tampoco ha erradicado la desigualdad entre los más necesitados.

El Plan Real representa en realidad una política de segunda generación que tiende a restablecer los grandes desequilibrios como son: abatir la inflación, volver a

³² Joseph Stiglitz. Ponencia Presentada en el seminario, “Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: Las reformas pendientes”, San José, Costa Rica, abril de 1998.

emprender el camino del crecimiento, disminuir el déficit fiscal, pagar en la medida de lo posible el servicio de la deuda, etc. Como lo define Pierre Salama,

"las políticas de segunda generación ponen el acento en la liberalización de los mercados, mientras que las anteriores exigían únicamente la reducción del gasto público y una maxidevaluación monetaria, pero no las privatizaciones ni el desmantelamiento de protecciones arancelarias y no arancelarias"³³.

El problema es que en Brasil y en toda América Latina, la recuperación no es creadora de empleos, o lo es poco, principalmente si está basada en un esquema de liberalización extrema de la economía, además de que la liberalización interna es acompañada a menudo por un retiro del Estado de las actividades económicas.

La liberalización externa tiende a destruir más empleos que los que crea, producto de un entorno depresivo e inflacionista que ha llevado a la caída abrupta de la tasa de inversión, además de consagrar una parte creciente de los recursos a la especulación con títulos públicos. Por esto se reitera que sin una política industrial, la liberalización externa no podía sino debilitar a las empresas nacionales.

De esta forma, como lo define Salama:

"La caída drástica del alza de precios y la recuperación del crecimiento deberían permitir la disminución de la pobreza, aumentar el ingreso medio de los pobres y reducir las desigualdades. Por desgracia, la reversión de las causas no produce una reversión de los efectos".³⁴

³³ Pierre Salama. *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas*. Fondo de Cultura Económica-UdeG, México 1999, p. 47.

³⁴ *Ibid.* p. 46.

4.5 *Los antecedentes de la crisis mexicana de 1994*

Al inicio de 1994 el gobierno de Carlos Salinas se alistaba para enfrentar el 21 de agosto de ese año los comicios electorales en los cuales se alistaba la sucesión presidencial. En medio de éstos preparativos se fueron configurando diversos mecanismos que representaban señales para el electorado mexicano acerca del buen funcionamiento del modelo neoliberal y al cual se prestaba el momento histórico para darle la continuidad que en clara presunción gubernamental se requería para mantener el crecimiento en la economía. Entre estas señales se encontraban: el control de la inflación y la estabilidad en el tipo de cambio, el creciente flujo de inversión extranjera (fundamentalmente de cartera) por medio de la cual se decía que el país había superado con éxito la crisis financiera de 1982 y volvía a colocarse en la preferencia en la preferencia de los inversionistas extranjeros; la puesta en marcha del TLCAN, tratado al cual se promoción fue orientada hacia visualizar las ventajas que implicaba ser socio comercial de los EE.UU., beneficiando principalmente a los productores nacionales; la reducción en el déficit fiscal; la supuesta eficiencia con la que la banca reprivatizada en 1993 trabajaba otorgando créditos a las familias mexicanas; el apoyo a los grupos vulnerables mediante el PRONASOL. Programa que sólo utilizó la política social como medio de propaganda electoral para favorecer al candidato oficial.

Pero en medio de la propaganda del gobierno federal hacia los resultado del modelo neoliberal comenzarían a surgir los primeros destellos de que no todos los sectores fueron beneficiados durante este sexenio. El primer esbozo de la inestabilidad del país se suscitó el primero de enero de 1994 con el surgimiento del Ejército

Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). A los 10 días le fue otorgada una amnistía por el gobierno federal y en cuatro meses obtuvo el primer diálogo con los representantes del gobierno de Carlos Salinas. Para la campaña electoral priísta, la aparición de éste ejército insurrecto representaba un verdadero riesgo, pues desde su presentación a la luz pública lograron un impactante apoyo de la sociedad mexicana, producto de que este movimiento en primer instancia, tomó como estandarte de lucha las demandas campesinas y democráticas que el país llevaba años exigiendo y que en el salinismo parecieron quedar en el olvido.

Esto es importante mencionarlo porque al momento de estallar la crisis se hizo alusión a que una de sus causas fue la inestabilidad que el EZLN generó en la confianza de los inversionistas, además de la muerte del candidato del PRI (Luis Donaldo Colosio) acontecido el 23 de marzo.

Pero la génesis de la crisis no radica en estos acontecimientos, sino en el manejo que la tecnocracia neoliberal salinista le dio al curso de la economía durante éstos seis años comprendidos entre 1988 y 1994. Adelantando las conclusiones sobre este tema, podría decirse que la crisis detonante de la devaluación de la moneda se fue gestando con la apertura comercial y financiera aplicada desde 1983, además del intenso endeudamiento interno y externo que siguió a la reforma de 1989, a la apertura de la cuenta de capitales y a la privatización de los bancos comerciales.

El crecimiento de la economía durante el sexenio salinista estuvo sustentado en la dependencia hacia los flujos financieros internacionales, motivo por el cual se agravó el déficit de la cuenta corriente, obligando a la atracción creciente de inversión

Los programas de estabilización y de ajuste estructural en México y Brasil en los noventa

extranjera de cartera y así financiar a la balanza de pagos³⁵. Es importante destacar que a pesar de la sublevación zapatista y la inestabilidad política que desencadenó este acontecimiento, las reservas internacionales del país continuaron creciendo, llegando incluso a un nivel histórico en febrero de ese año al alcanzar los 29,228 millones de pesos.

Con este monto de divisas, el gobierno mexicano tenía la plena confianza de sostener el tipo de cambio sobrevaluado apoyado en el financiamiento del déficit externo gracias al ingreso de capitales de portafolio (fundamentalmente capitales especulativos de corto plazo), los cuales llegaban al país aprovechando el "boom" de la Bolsa de Valores y las altas tasas de interés, mientras que en los Estados Unidos, éstas iban a la baja. Como puede observarse en el cuadro 4.6 en el periodo de reestructuración 1989-1994 ingresaron al país inversiones de cartera por un total de 72,021 millones de dólares lo que se traduce en el 70.4% de los flujos totales de inversión extranjera, que fueron hasta 1994 de 102,345 millones de dólares.

³⁵ Una vez que el programa de estabilización y la renegociación de la deuda externa lograron su objetivo de contener la inflación y así impulsar el crecimiento económico, va apareciendo un enorme déficit en cuenta corriente que crece progresivamente en forma geométrica. Esto impulsó una elevada oleada de importaciones motivada por la sobrevaluación de la moneda, y un deslizamiento cambiario muy lento dispuesto a mantener el control de la inflación.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa

CUADRO 4.6
México. Inversión extranjera 1989-2002.
(Millones de dólares)

Año	Inversión extranjera.	Inversión extranjera directa	Inversión de cartera.	Mercado accionario	Valores en moneda nacional	Valores en moneda extranjera
1989	3,627	3,176	451	493	-	-42
1990	6,042	2,633	3,408	1,994	-	1,414
1991	17,515	4,761	12,753	6,332	3,406	3,015
1992	22,434	4,393	18,041	4,783	8,147	5,111
1993	33,208	4,389	28,819	10,717	7,406	10,697
1994	19,520	10,973	8,547	4,084	-2,225	6,689
1995	-188	9,526	-9,715	519	-13,860	3,626
1996	22,754	9,185	13,568	2,801	-538	9,860
1997	17,867	12,830	5,037	3,215	585	1,237
1998	13,275	12,248	1,027	-666	54	1,639
1999	25,060	13,055	12,005	3,769	-917	9,153
2000	14,941	16,075	-1,134	447	-46	-1,535
2001*	30,086	26,204	3,882	151	941	2,790
2002	13,897	14,623	-726	-104	150	-772

*Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos. <http://www.banxico.gob.mx>

El cuadro 4.6 también nos marca tres momentos claves para comprender la composición de las inversiones de cartera.

1. Entre 1989 y 1993 las inversiones de portafolio entraron mayoritariamente en el mercado bursátil (ARD's, series libres de suscripción, el fideicomiso Nafin, el Fondo México).
2. Para 1992 los recursos destinados al mercado de dinero superan a los instrumentos de renta variable, predominando los instrumentos ligados al tipo de cambio (Cetes, Bondes, etc).
3. Al agravarse el desequilibrio de la balanza comercial y crecer la desconfianza sobre la política monetaria, los instrumentos en dólares desplazan a los títulos en moneda nacional.

Como puede observarse, la crisis se fue gestando durante varios años al obtener una estabilidad económica sin un crecimiento sustentado en bases firmes y con un abultado déficit de la balanza comercial. Esto demuestra que el manejo de esta política era débil, planteando severas dudas acerca de su continuidad, situación que desde 1993 se preveía ante los efectos desestabilizadores propios de los flujos de capital.

Una de las muestras más claras de esta debilidad en el manejo de la política económica fueron las medidas adoptadas en los días siguientes al 23 de marzo de 1994, fecha en que el país se conmocionó ante el asesinato del candidato del PRI a la presidencia. En los días posteriores a este magnicidio, la defensa del tipo de cambio fue una de las estrategias prioritarias de las autoridades monetarias apoyándose en los siguientes elementos:

- a) Aumento sensible de las tasas de interés a corto plazo. El día del asesinato la reserva internacional del Banco de México era de 28 321 millones de dólares (mdd), al cual cayó hasta 11,000 mdd en los treinta días posteriores. La respuesta en la tasa de interés interbancaria promedio (TIIP), fue una elevación de 10.93 a 21.25 por ciento, de la penúltima semana de marzo, a la última del mes inmediato siguiente.
- b) Una depreciación del peso en el interior de su banda de flotación, con intervenciones para impedir que el peso descendiera por debajo del piso de la banda. El esquema del régimen cambiario adoptado el 10 de noviembre de 1981 se mantuvo vigente hasta diciembre de 1994 y consistía en dejar que el tipo de cambio flotara dentro de una banda que se ensanchaba diariamente. Inicialmente al techo de la banda se le dio un ascenso diario llamado "desliz" de

0.0002 pesos por dólar. Para octubre de 1992 el límite de la banda de flotación pasó a 0.0004 pesos, manteniéndose el límite inferior en 3.0512 pesos por dólar, del primero de enero al 19 de diciembre de 1994, el tipo de cambio se depreció en 12.6% dentro de la banda de flotación.

- c) El reemplazamiento de un volumen importante de títulos públicos a corto plazo, como los CETES por Tesobonos indexados al dólar, con el propósito de retener los capitales que se sentían amenazados por una posible devaluación. En febrero de 1994 las tasa de interés en Estados Unidos comenzaron a elevarse, propiciando que algunos inversionistas desistieran de canalizar sus recursos a México. Vale la pena recordar que en el periodo 1990-1994 la adquisición de acciones de sociedades de inversión fue la fórmula utilizada por los extranjeros para invertir recursos en México, teniendo como variante para invertir en valores mexicanos la compra de bonos Brady a la par, cuyo precio depende de manera fundamental de la tasa de bonos de largo plazo del Tesoro de los Estados Unidos. Al aumentar esta tasa en febrero de 1994, el precio de los bonos a la par se desplomó en cerca del 15%. Esto ocasionó que cayeran estrepitosamente los precios de las acciones de las sociedades de inversión. Para darle salida a los accionistas, dichas sociedades empezaron a vender CETES a diferentes plazos por ser sus activos más líquidos.

Estas ventas y las correspondientes adquisiciones de moneda extranjera presionaron en conjunto al tipo de cambio y a las tasas de interés nacionales. Un volumen importante de inversiones en portafolio se transfirió de activos en pesos hacia activos en dólares o títulos indexados al dólar. Las reservas cambiarias disminuyeron

en cerca de 20,000 mdd, además el equivalente de 15 mil millones de dólares invertidos bajo de CETES fue convertido a Tesobonos. Para agosto las obligaciones del gobierno mexicano en Tesobonos superó las reservas cambiarias. Los inversionistas nacionales y extranjeros habían abandonado sus activos denominados en pesos, mientras que algunas empresas optaron por sobreendeudarse en divisas, ya que esto constituía una forma de reducir las cargas financieras. Incluso algunos residentes nacionales dirigieron su ahorro a Tesobonos, gracias a los fondos de inversión.

La estrategia puesta en marcha colocaba a la economía mexicana sobre un barril de pólvora a punto de estallar, sin que el gobierno mexicano interviniera de manera más efectiva en el manejo del aumento de Tesobonos que facilitaban la transferencia de inversiones. Para las autoridades monetarias, la economía mexicana continuaba avanzando en el proceso de estabilización de los precios, modernización de la planta productiva, integración a los mercados internacionales y en el restablecimiento del crecimiento económico. Para ellos, las causas de los problemas de la economía mexicana provenían, como lo menciona el Banco de México,

“... de hechos aislados, pero muy graves, cuyo impacto sobre los mercados financieros condujo a la devaluación y a una sustancial reducción de los flujos de ahorro externo hacia nuestro país. La reducción no previsible de estos acontecimientos determinó que las medidas adoptadas no hayan resultado suficientes para preservar la estabilidad de la economía”³⁶.

La subestimación gubernamental de la crisis financiera y bancaria incluso una vez desencadenada, condujo a políticas para una gestión débil y con un marco equivocado

³⁶ Banco de México. Informe anual 1994, p. 103.

**Los programas de estabilización y de ajuste estructural
en México y Brasil en los noventa**

de acción, lo que condujo a una profundización y elevado costo, como se analizará en el capítulo siguiente.

5. LOS COSTOS DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE

5.1 Introducción

Jan Kregel¹ describe los lineamientos generales que se presentan en una típica crisis financiera posterior a la quiebra del sistema de paridades fijas. Lo importante de este trabajo es evidenciar las condiciones que gestaron las crisis financieras en México y Brasil durante los años noventa, las cuales son las siguientes:

En primer lugar, el establecimiento de una política de estabilización interna, en la cual se restringe el crecimiento monetario, se recortan los presupuestos fiscales y se emprende la privatización y liberalización de los flujos de capital y del sistema financiero agregando el uso de algún tipo de ancla para la tasa de cambio o un tipo de cambio fijo.

Posteriormente, las altas tasas de interés crean un diferencial lo suficientemente amplio para atraer flujos de capital en arbitraje, lo que se revierte en un régimen cambiario con una tasa de cambio semifija. Esto provoca que los bancos liberalizados puedan hacer préstamos internamente y las empresas nacionales solicitar créditos en el extranjero para evitar las altas tasas de interés internas, elevando su exposición al riesgo en moneda extranjera.

Con la apreciación real de la tasa de cambio se debilita la cuenta corriente, en tanto que la intención de esterilizar los flujos de capital conduce a tasas de interés

¹ Jan Kregel. *Flujos de capital, banca mundial y crisis financiera después de Bretón Woods*. Comercio Exterior, Vol. 49, Núm 1. México, enero de 1999, pp. 7-15.

incluso mayores y a condiciones internas más débiles, esto genera mayores déficit, pues los bonos nacionales para esterilizar los flujos de capital se emiten a réditos elevados. Al pasar el tiempo las cuentas externas, el balance fiscal o las condiciones locales se salen de control creando un ambiente propicio para que un incremento de las tasas externas o la caída de las internas conduzca a una salida de los flujos de capital, un colapso de la tasa de cambio y una pérdida masiva de capital en las hojas de balance de los bancos y las empresas con débitos en moneda extranjera. En un intento por cubrir esas pérdidas, la demanda de divisas crea un desequilibrio masivo y depreciación de la moneda, provocando bancarrotas empresariales y quiebras bancarias.

Esta es la forma en que Kregel define el comportamiento de una economía en una fase previa al estallido de la crisis financiera. Aspectos que como se verán en este capítulo se presentan en México y Brasil en las crisis vividas en estas naciones en los años noventa. El objetivo de este capítulo se centra en detallar como las mencionadas recesiones persisten a pesar de los programas de ajuste y de estabilización siendo que dichos programas se implementaron para combatir la presencia de los elementos anteriormente detallados, teniendo un costo importante para la sociedad mexicana y brasileña.

En resumen, el comportamiento de una crisis financiera, en palabras de Kregel,

"No comienza con políticas insustentables, sino con el intento de aplicar políticas sustentables y termina con su fracaso debido al efecto de los flujos de capital"²

² Ibid. p. 11.

5.2 La crisis mexicana de 1994

El primero de diciembre de 1994 Ernesto Zedillo tomó posesión como Presidente de México, lo que significaba la continuidad en el manejo de la política económica ortodoxa implementada desde 1982. Aunque los primeros 18 días de su gobierno el país vivía un clima de tensa calma ante los acontecimientos suscitados en Chiapas, los inversionistas nuevamente perdieron confianza alertados por la inestabilidad política y las bajas perspectivas económicas del país. El resultado de esta falta de confianza en el Ejecutivo entrante provocó un cuantioso déficit en la cuenta corriente, producto de una salida masiva de capitales. La moneda nacional sufría un ataque especulativo afectando el nivel de las reservas calculadas a mediados de diciembre en 11 mil millones de dólares. El 19 de diciembre el INPC de la Bolsa Mexicana de Valores cayó 4.15% y el dólar terminó por segunda vez consecutiva en el piso de su banda de cambio³. Ese mismo día se anticipaba que el Sistema de la Reserva Federal decidiría incrementar nuevamente la tasa de fondos federales en la reunión de su Comité de Operaciones de Mercado Abierto para el día siguiente, presionado al alza todas las tasas de interés en dólares, transmitiendo dichas presiones a la tasa de interés mexicanas. También ese día, el EZLN hizo importantes anuncios, el ataque contra la moneda no se hizo esperar y las reservas llegaron a 10,457 mdd al cierre de esa jornada.

³ Héctor Guillén. *La contrarrevolución neoliberal en México*. Ediciones ERA, México 1997, p 189

El 20 de diciembre al ver el ritmo al que disminuían las reservas, el gobierno amplió el margen de fluctuación del tipo de cambio devaluando el peso en un 15%, la medida se determinó tal como lo mencionara el Banco de México,

“...el propio 19 de diciembre por la tarde, la comisión de cambios acordó abandonar el régimen cambiario hasta entonces vigente, comunicando en el seno del “pacto” su decisión de pasar a un régimen de flotación.”⁴

Sin embargo, la medida generó efectos adversos en la confianza de los mercados además de malestar en los agentes económicos plenamente conscientes de la sobrevaloración del peso y de la pérdida en las reservas del Banco de México. Las reacciones fueron evidentes y muy explosivas: las acciones de la Bolsa de Valores cayeron en forma drástica y las autoridades se vieron obligadas a suspender la venta de 69 emisiones. El mercado de divisas fue testigo de importantes salidas, tan sólo en la jornada del 21 de diciembre se fugaron 2,500 mdd. Ante la consistencia de los ataques especulativos, el día 22 de ese fatídico mes, el Gobierno Federal no tuvo más remedio que dejar flotar el peso, perdiendo éste en tres días el 60% de su valor frente al dólar. Las reservas mantuvieron su tendencia a la baja, para finales de diciembre se evaluaban éstas en 6 mil millones de dólares.⁵

Rápidamente esta desconfianza se extendió a varios países de América Latina, siendo principalmente el mercado argentino de valores el que más cayó con cerca de 14% en términos de dólares del 19 al 27 de diciembre; en tanto que el mercado brasileño lo hizo en 17% durante el mismo periodo. A este fenómeno se le denominó

⁴ Banco de México. Informe anual 1994, p. 61

⁵ Entre las causas que ocasionaron la drástica caída de las reservas se encuentran la recompra masiva de Tesobonos propiedad de inversionistas estadounidenses, los cuales le manifestaron su pérdida de

“efecto tequila”⁶ situación que hiciera resurgir en la región la posibilidad del retorno a la inestabilidad y al clima recesivo típico vivido en Latinoamérica durante los años ochenta.

De esta forma se desató una de las crisis más severas de la economía mexicana, calificada como la primer crisis financiera del siglo XXI, en la cual quedó de manifiesto la fragilidad del modelo económico mexicano. Conforme fueron avanzando estos sucesos, diversas explicaciones se fueron configurando en dos frentes: la versión oficial y los analistas independientes. Los primeros justifican la crisis bajo la tesis de “elementos adversos” que afectaron a la economía, mientras que los segundos le dan más importancia a factores de carácter estructural. Leopoldo Solís describe cómo fueron determinándose las explicaciones a la crisis bajo los dos argumentos mencionados⁷ y rescata al final de su análisis los factores adversos que impulsaron el colapso de la economía mexicana; para Solís estos fueron:

confianza en el modelo mexicano al entonces Secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche, en una reunión en las oficinas del Banco de la Reserva Federal en Nueva York.

⁶ El “efecto tequila” hace referencia a la salida masiva de inversionistas de países que al igual que México inspiraban inquietud para dirigirse hacia mercados financieros más estables. Es decir, la crisis mexicana incitó a los especuladores a huir de algunos mercados emergentes y posicionarse en plazas financieras más estables. Incluso durante este periodo, los mercados financieros de países industrializados presentan mejoras, tal es el caso de los Estados Unidos, Japón y Alemania.

⁷ Según la versión oficial las causas de la crisis son atribuibles a: 1) elementos políticos desfavorables; 2) la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos; c) la sobrevaluación del tipo de cambio; d) la pérdida de credibilidad en el gobierno y en su capacidad para sostener la paridad cambiaria frente a un déficit excesivo en la cuenta corriente y e) el bajo potencial para generar ahorro interno.

Para los analistas independientes la crisis se desató por los siguientes elementos; a) el fracaso del modelo neoliberal; b) el agotamiento de la política de pactos; c) la baja generación de ahorro interno; d) la sobrevaluación del tipo de cambio; e) la apertura comercial; f) la excesiva protección a la banca comercial; g) los débiles mecanismos de supervisión bancaria; h) las elevadas tasas de interés en el mercado primario para atraer capital y la sustituibilidad de los valores gubernamentales; i) la “inadecuada devaluación”, que en vez de ajustar la paridad inmediatamente, se optó por elevar el techo de la banda de flotación y la tardía respuesta del Banco de México para elevar las tasas de interés; j) los factores políticos derivados de las pugnas por el poder. Véase, Leopoldo Solís. *Crisis económica financiera 1994-1995*. El Colegio Nacional-FCE, México 1998, pp. 83-119.

"...los efectos acumulativos de la sobrevaluación del tipo de cambio; la apertura comercial indiscriminada [...] la falta de un sentido nacionalista del sector comercial para apoyar lo que el país produce competitivamente, así como la ineficiencia de la banca comercial [...]; descansar en el ahorro externo de corto plazo para sostener un desequilibrio externo creciente con una muy modesta tasa de crecimiento del PIB y la política de emisión de deuda interna denominada en dólares"⁸

El Gobierno Federal inició el 4 de enero de 1995 una serie de medidas "dolorosas pero necesarias para superar la crisis". El Presidente Zedillo dio a conocer el Acuerdo de Unidad par Superar la Emergencia Económica (AUSEE), acordado con los representantes de los diferentes sectores de la economía nacional, el cual proponía un ajuste rápido que permitiría restablecer el crecimiento sostenido para 1996 y así reducir el déficit de la cuenta corriente. El AUSEE tuvo un fondo, el cual se anunció a mediados de febrero. El paquete internacional de apoyo financiero, concedía créditos por 18,000 mdd, suministrados por Gobiernos, bancos centrales, el Banco de Pagos Internacionales y algunos bancos comerciales. Esto dio pie a un acuerdo *stand by* (préstamos contingentes del FMI), el cual puso a disposición de México un crédito por 7,500 millones de dólares.⁹

Vale la pena resaltar que la totalidad de los fondos del paquete fue de origen público, pues los bancos privados que aportarían 3,000 mdd desistieron unas semanas después del anuncio del Plan. México, al acceder a tal línea de crédito tenía por objetivo convencer a los inversionistas extranjeros de que existía suficiente liquidez y así asegurar el reembolso de la deuda a corto plazo. El AUSEE basaba su éxito en controlar el impacto inflacionista propiciado por la devaluación a través de limitar el

⁸ *Ibid.* p. 89.

crédito interno del banco central y reducir el gasto público correspondiente al 1.3% del PIB, además de profundizar en las reformas estructurales. El tipo de cambio se apreció temporalmente a fines de enero y principios de febrero después de anunciar el paquete financiero. Paquete que no fue suficiente para retener la confianza en los inversionistas volviendo a presentarse la presión sobre el tipo de cambio y en las tasas de interés. Como consecuencia, el tipo de cambio alcanzó un máximo de 7.55 pesos por dólar el 9 de marzo de 1995 mientras que unos días después la TIIP llegó a casi 110%.

En los días posteriores, el gobierno tuvo que aceptar la incapacidad del AUSEE para reducir la volatilidad de los mercados financieros. El 9 de marzo se anunció un nuevo plan anticrisis propuesto para reforzar el original, se denominó Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE) teniendo como objetivo sacar la país lo más pronto posible de la emergencia económica, implementando las siguientes medidas: ajustes fiscales ante las altas tasas de interés¹⁰, un tipo de cambio más depreciado, pagos más cuantiosos al exterior, una actividad económica menor a la esperada y finalmente, el compromiso del gobierno de absorber parte de los costos de los programas de saneamiento y apoyo a deudores.¹¹

Cuando se concluyó la renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady, México retornó a los mercados internacionales de capital, a la par de este

⁹ Información consultada en; Roberto Soto. *Crisis Financiera Global. México y el Sudeste de Asia 1994-2001*. Tesis de maestría, UNAM, noviembre de 2002, p. 73.

¹⁰ El excedente primario aumentó a 4.4% del PIB cuando en diciembre de 1994 era de 2.2%, las causas de este incremento se deben, del lado de los ingresos, al aumento de la tasa del IVA el cual pasó del 10 al 15% y el alza en los precios de la gasolina (35%) y de la electricidad (20%). Por el lado de los egresos se redujeron los gastos programados en cerca del 10% en términos reales como resultado de reducción en la planta laboral, congelamiento de contrataciones y la posposición de nuevos proyectos de infraestructura. Véase Héctor Guillén, op. cit., p. 193

fenómeno el endeudamiento externo creció de la mano del financiamiento interno. Gracias a esto, las empresas se endeudan crecientemente en el exterior para llevar adelante sus programas de reestructuración y expansión.

La deuda externa del sector primario, según datos del Banco Mundial llegó a 17,489 mdd en 1994, monto 200% superior al registrado al inicio de la década donde lo que más resalta son los pasivos privados externos, que se concentraron principalmente entre las grandes empresas. Al respecto Arturo Guillén nos presenta un dato trascendental para nuestro análisis:

“...el 58.5% de los pasivos externos era absorbido por 108 empresas que operaban en la Bolsa Mexicana de Valores”¹².

Las ramas que contrataron mayor deuda fueron las más dinámicas bajo el patrón secundario-exportador (cemento, construcción, automotriz, autopartes, minería, hotelería y bienes de consumo), los instrumentos de endeudamiento más socorridos fueron la emisión de bonos y obligaciones, créditos directos de los bancos extranjeros y la emisión de papel comercial y créditos de proveedores. Por su parte la banca comercial incrementó sus pasivos en el exterior. Entre 1989 y 1994 estos pasaron de 8,960 mdd a 24,096 mdd con un crecimiento del 168.9%¹³.

Con un crecimiento desmedido del crédito interno y externo, delimitado por un entorno de altas tasas reales de interés se fue configurando una situación de sobreendeudamiento y falta de liquidez tanto de las empresas como de los individuos. La cartera vencida de los bancos y otros intermediarios financieros tuvo un crecimiento

¹¹ Banco de México. Informe Anual 1995, p. 71.

¹² Arturo Guillén. *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*. UAM-Plaza y Valdés editores. 2ª reimpresión, México 2001, p. 193.

¹³ Ídem.

desmedido¹⁴, agravándose el sobreendeudamiento a medida en que la economía iniciaba su proceso de desaceleración desde 1992.

Con el incremento de la cartera vencida los bancos optaron por contraer el crédito apoyados por una política monetaria restrictiva. Además, los pocos créditos existentes se volvieron caros lo mismo que el servicio por los mismos. De esta manera, el crecimiento explosivo del crédito que durante 1989-1993 impulsó el sobreendeudamiento de empresas y familias llevó a que en 1994 ante este cuantioso monto de deuda y el estancamiento de la actividad económica, las empresas poco a poco fueron posponiendo sus planes de inversión, además de sanear sus finanzas mediante la reducción de costos, el despido masivo de trabajadores y elevando el nivel de eficiencia. Las pequeñas y medianas empresas enfrentaron una situación aún más grave al quedar fuera de cualquier programa de reestructuración de pasivos, por lo cual tuvieron que cerrar ante la insolvencia de la banca de desarrollo cuyos créditos otorgados a la modernización de PYMES fueron prácticamente eliminados.

Para 1994 la economía estaba nuevamente sobreendeudada con un monto de deuda tan importante como el registrado previo a la reestructuración de 1989. Dicho monto alcanzó los 140,193 mdd, con el 56.7% del total como deuda pública de largo plazo, mientras que el 12.5% se concentraba en manos de la deuda privada.

¹⁴ El índice de cartera vencida de los bancos comerciales llegó a 15.7% en 1995 cuando al momento de iniciar la desaceleración de la economía en 1992 este era apenas del 2.1%.

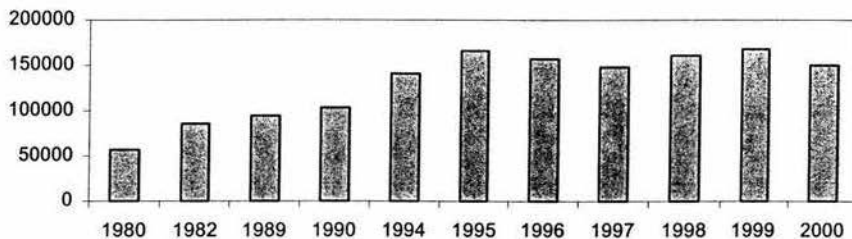
CUADRO 5.1
México. Deuda externa total 1994-2000
(Millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Deuda total	140,193	166,874	157,496	148,702	161,404	167,626	150,288
Deuda de largo plazo	97,011	113,745	114,378	111,754	126,703	139,090	131,356
Deuda pública garantizada	79,522	95,158	94,038	84,372	88,472	89,198	81,550
Deuda Privada no gubernamental	17,489	18,587	20,340	27,382	38,231	49,893	49,806
Crédito del FMI	3,860	15,828	13,279	9,088	8,380	4,473	0
Deuda de corto plazo	39,323	37,300	29,839	27,860	26,321	24,062	18,932

Fuente: World Bank. Global Development Finance, CR-DOM 2002.

En 1995 la deuda externa creció nuevamente como consecuencia del Paquete Internacional de Apoyo Financiero. Al cerrar 1995 la deuda externa total era de 166,874 mdd, representando el 58.3% del PIB.

GRAFICA 7
México. Deuda externa total 1982-2000 (Millones de dólares)



Fuente: Global Development Finance. Varios números.

Vale la pena detenerse a analizar los objetivos del paquete de apoyo financiero (también llamado "paquete Clinton"). El primer y más importante tenía que ver con la redención en dólares de los vencimientos de los Tesobonos, ya que una alta proporción se encontraba en los fondos de inversión estadounidenses; de no haberse

hecho el préstamo la convertibilidad de éstos instrumentos entraría en conflictos poniendo en riesgo las operaciones del capital financiero de Estados Unidos en los mercados emergentes. El segundo objetivo era impedir la suspensión de pagos de la deuda mexicana y así interrumpir un fenómeno similar al de 1982.

El paquete de apoyo financiero constataba de un monto disponible de recursos hasta por 51,637 millones de dólares integrado por las siguientes líneas de crédito: las autoridades financieras de los Estados Unidos aportaron 20,000 millones de dólares, el Banco de Canadá 1,100 millones, el FMI 17,750 mdd, el Banco de Pagos Internacionales 10,000 mdd, el BID y el Banco Mundial 2,787 millones de dólares¹⁵.

Para el Banco de México, el objetivo principal del paquete fue,

“...asegurar el financiamiento de largo plazo para cubrir la amortización de las obligaciones de corto plazo.”¹⁶

Pero la realidad es muy diferente. La ayuda de los Estados Unidos era lógica, pues el presidente Clinton actuó para evitar la propagación de la crisis protegiendo los intereses de su nación. Tras el paquete financiero existe un claro nacionalismo norteamericano que protegió con estos recursos los puestos de trabajo, el nivel de vida y la seguridad nacional ante la muy previsible inmigración ilegal que buscaría mejorar su precaria situación en los Estados Unidos. De esta forma, Clinton alejó el *efecto tequila* de la economía de EE.UU. trasladándolo a la región sur del continente¹⁷.

¹⁵ Banco de México. Informe anual 1995, p. 181.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ El mejor ejemplo de esta situación aconteció en Argentina donde el gobierno tuvo que pedir ayuda inmediata al FMI ante los acontecimientos suscitados en la economía mexicana, consecuencia de la existencia de millones de argentinos endeudados en dólares que ante una devaluación menos severa que la de México traería la ruina del sistema financiero argentino, producto de la ya extinta ley de convertibilidad que exigía que las deudas de largo plazo se contrataran en dólares para asegurar el valor de la venta a pesar de que los establecimientos argentinos facturaban en pesos de esta nación.

Existe un elemento más importante para determinar la lógica sobre el paquete financiero. Era claro que el préstamo se sujetaba a ciertas restricciones sin tener claro cuales serían los mecanismos para liquidarlo. Joaquín Estefanía al respecto comenta y cita las declaraciones del entonces secretario del Tesoro, Robert Rubin, el cual expresó de forma tajante lo siguiente:

“...hemos dejado claro que estábamos dispuestos a ayudar a México pero sólo si existían garantías de que nos devolverían el dinero, de que habría transparencia y vigilancia. Tenemos un medio de devolución garantizada gracias al petróleo”.¹⁸

Después de conocer estas declaraciones, no es de sorprender que a los pocos días de anunciado el préstamo, PEMEX haya dado instrucciones a sus clientes extranjeros para que efectuaran los pagos por las exportaciones de petróleo y productos petroquímicos mediante el Banco de la Reserva Federal en Nueva York, y esas cantidades se revertieran a EE.UU. en caso de no pago por parte de México. Es evidente que través de la venta y la privatización de las empresas públicas como el Estado mexicano ha logrado liquidar parte de sus préstamos externos. Y aunque el caso de PEMEX es digno de un examen más detallado vale la pena resaltar la forma gradual en que los recursos energéticos del país se han entregado a cuenta gotas a las corporaciones transnacionales, disfrazada como inversión extranjera directa.

Surge entonces la pregunta, ¿se superó el problema del endeudamiento externo?, La crisis de 1994 demostró todo lo contrario. Alicia Girón define a la crisis de 94 como una crisis de “deuda interna” producto de la emisión masiva de tesobonos acompañado por la insolvencia presentada en las empresas, la banca comercial y la banca de

¹⁸ Joaquín Estefanía. *La Nueva Economía. La globalización*. Editorial Debate, Barcelona (España) 2001, pp. 227-228.

desarrollo¹⁹. Si se observa detenidamente como se fue gestando este proceso podemos determinar que nuevamente fue la gran carga del financiamiento externo vía la inversión de cartera lo que desencadenó la caída sin freno en la economía mexicana. Nuevamente fue la insolvencia del Estado ante el retiro masivo de capitales lo que dejó sin recursos al país requiriendo nuevamente la contratación de nuevos créditos para poder hacer frente a la recesión más grave y profunda de la historia moderna del país.

Al igual que en los años ochenta, el paquete de rescate tuvo un fin: estabilizar los mercados financieros y cambiarios y así evitar que el contagio de la crisis mexicana se extendiera a todo el orbe desencadenando una crisis sistémica mundial. Esto nos permite comprender porque mientras más endeudada se encuentre la periferia mayor será la capacidad de las naciones hegemónicas para poder incrementar la acumulación de capital basada en la extracción del excedente proveniente de los países en vías de desarrollo presentándose este esquema como una forma de dominación neocolonial, sólo que ahora sujeta a un entorno globalizado, en el cual existe un predominio de los sistemas financieros y de las ramas insertas dentro de la llamada "nueva economía", contrario al desarrollo de sectores industriales y de materias primas como sucedió a principios del siglo XIX.

Nuevamente, la adquisición de préstamos externos fue sujeta al compromiso de aplicar un programa de ajuste ortodoxo caracterizado por políticas monetaria y fiscal restrictivas. Gracias a este ajuste y al "Paquete Clinton", el gobierno de Ernesto Zedillo alcanzó una estabilidad relativa de los mercados financieros y cambiario, además de

¹⁹ Alicia Girón. *Crisis Financieras*. Textos breves de economía. M.A. Porrúa-IIIEC-UNAM. México 2002, p. 38.

una corrección temporal del déficit en cuenta corriente. Pero existe un rasgo distintivo dentro del programa de ajuste y este fue la severidad con que fueron aplicados los ya reiterados puntos del Consenso de Washington.

Al término del periodo comprendido entre los años 1982 y 2000 que marca el desarrollo e implementación del modelo neoliberal en México, los resultados en materia de desarrollo económico son desastrosos. La herencia de Ernesto Zedillo incluye la gran presión que el servicio de los pasivos del rescate financiero ejercerá sobre las finanzas públicas en el mediano plazo. La deuda por concepto de rescates fue en 2002 de 1 billón 118,404 millones de pesos, lo que representa el 44.4% de la deuda interna total. Tan sólo por lo que respecta a los pasivos del rescate bancario (IPAB) estos eran de 808 mil millones de pesos.²⁰

Con la alternancia en el poder y el arribo del Presidente Vicente Fox la deuda externa se considera un problema secundario en comparación a lograr avances importantes en las ocho áreas estratégicas en las que se cimienta el proyecto foxista, estas áreas son según Manuel Pérez Benítez,

“...reestructuración de la Secretaría de Gobernación, modificaciones en la procuración de justicia y seguridad pública, redefinición de las funciones de la Contraloría, modernización y reformas a la industria energética (petróleo y electricidad), replanteamiento de objetivos de desarrollo social, reactivación de la política exterior y continuidad en el proyecto económico legado por la tecnocracia”.²¹

²⁰ Datos tomados de Arturo Guillén. *México: Deuda y desarrollo económico*, p. 7. Documento extraído del sitio web: <http://redcelsofurtado.edu.mx/>

²¹ Manuel Pérez Benítez. *Balace del desempeño de la administración foxista*. Eseeconomía, IPN. Nueva Época, No. 2, Invierno 2002-03, p 73.

Estas ideas son mitos, a más de veinte años que estalló la crisis de la deuda, el problema del sobreendeudamiento sigue vigente, con la diferencia es que actualmente al endeudamiento externo se agrega una abultadísima y creciente deuda interna.

La renegociación que se dio en 1989 en el marco del Plan Brady no alivió el servicio de la deuda externa, a pesar de la cancelación de los bonos Brady en junio del 2003 y que provocó algarabía dentro de la prensa nacional.²² Lo que sí se logró, como lo hemos visto anteriormente, es que México se reinsertara en los mercados internacionales de capital, pero ahora a través de la apertura a flujos privados de capital, iniciando un nuevo ciclo de endeudamiento externo e interno.

Aunque es cierto que la deuda externa tradicional (la que tienen contratada el gobierno federal y otras dependencias del sector público con los distintos acreedores externos, principalmente con los bancos transnacionales comerciales) no ha venido aumentando de forma considerable, lo que sí se presenta es un aumento en otras formas de endeudamiento externo, como la llamada "deuda contingente", contratada mediante el mecanismo de PIDIREGAS. En segundo lugar se presenta un endeudamiento muy fuerte por parte de los consorcios privados en los mercados internacionales de capital. En 2002, la deuda externa privada, incluyendo a los bancos comerciales era de 62,801 millones de dólares, lo que representa el 38% de la deuda externa total.

La deuda interna bruta aumentó de 152,156 millones de pesos en 1990 a 847,642 millones de pesos en 2002, lo que implicó que este tipo de endeudamiento que

²² Por ejemplo, el Universal en su edición del miércoles 11 de junio de 2003, p. B5, magnificaba la cancelación de los bonos Brady, publicando en el encabezado de su sección de finanzas el título siguiente: "Adiós a los Brady. Se cierra un capítulo de la deuda mexicana. Con la cancelación de estos instrumentos

corresponde exclusivamente al gobierno, se multiplicó por cinco durante ese periodo. Pero además, entre 1992 y 2002 la economía mexicana envió al exterior recursos por 135 mil millones de dólares para dar cumplimiento exclusivo al pago de intereses de la deuda externa, que hace 10 años era de 117 mil 600 millones de dólares. Ello significa que, sólo por los intereses, ha sido pagada una cantidad mayor a la deuda registrada una década antes.

Además del pago de los intereses, en el mismo periodo se realizaron amortizaciones de la deuda externa, es decir, pagos de capital por 152 mil millones de dólares, sin que el monto del principal disminuyera al final del periodo. En suma, por pago de intereses y amortizaciones, las transferencias de divisas al exterior por los compromisos de la deuda externa alcanzaron los 288,000 millones de dólares, cantidad que equivale a 1.8 veces el total del gasto público que ejerce el gobierno mexicano en una año, o a 45 por ciento del valor del producto interno bruto.²³

¿Es entonces válido argumentar que el sobreendeudamiento de la economía mexicana es un asunto secundario en la elaboración de la política económica? Sin lugar a dudas, el futuro desempeño de la actividad del país estará limitado por la contratación y pago de las amortizaciones e intereses antes descritos.

se reduce el saldo de la deuda pública, se obtienen ahorros en el servicio y se recuperan las garantías asociadas a esos títulos”.

5.3 La crisis brasileña de 1999

El Plan Real fue diseñado como un programa de cambios profundos en un país cuya economía es de magnitud continental, con una estructura de oferta sumamente diversificada y que realizó una apertura comercial menor que la del resto de los países de América Latina. El Plan Real arrojó resultados inmediatos tales como una acelerado crecimiento económico, cuentas fiscales que hasta mediados de 1995 mostraban superávit primario y déficits operativos reducidos, una balanza de pagos sólida, aumento en las reservas internacionales, fortaleza ante los embates de la crisis mexicana y sobre todo el control de la inflación que hasta ese momento era una de las más altas del mundo.

A partir de 1996 los primeros síntomas de dificultades hicieron su aparición producto de dos lineamientos, el primero era mantener un tipo de cambio y estabilidad en los precios aún con déficit creciente en la cuenta corriente y en el sector público; el segundo era la marcha de la transformación productiva, orientada a la apertura externa, un proceso en el cual la estructura patrimonial de la industria brasileña está cada vez más internacionalizada y menos estatizada. El Plan Real reafirmaba el proyecto nacional de internacionalización patrimonial, productiva y comercial de la industria brasileña, teniendo como eje de apoyo el avance que en la región ha tenido la consolidación del MERCOSUR.

²³ Datos extraídos de la Jornada. 19 de octubre de 2003, p. 24.

El Plan Real logró un control casi inmediato de la inflación, la nueva moneda (El Real) se apoyó en una entrada sustancial de capitales²⁴, parecía entonces que los ajustes ortodoxos permitían una recuperación en la economía brasileña. Al igual que la recuperación económica mexicana del sexenio salinista, basada en la atracción de cuantiosos capitales externos, el Plan Real impulsó una estabilidad de precios y apreciación de la moneda en base a altas tasas de interés y la consiguiente entrada de capitales.²⁵ Apoyado en estas medidas se fue configurando un creciente déficit externo y un cuantioso aumento de la deuda pública interna. Las causas que desencadenaron la crisis en enero de 1999 fueron las siguientes: La primera de ella es el sustento en un tipo de cambio sobrevaluado, la segunda tiene que ver con la deuda pública interna que se convertirá en externa

²⁴ Esta entrada de capitales tuvo lugar desde inicios de la década de los noventa, con el aumento extraordinario en el lanzamiento al mercado de títulos denominados en moneda extranjera (bonos, papel comercial, etc) por parte de las empresas brasileñas. En segundo lugar una expansión igualmente extraordinaria en la entrada de inversiones extranjeras en el mercado de capitales brasileño a partir de mayo de 1991. Otro determinante de esta entrada de capitales tuvo lugar con lo atractivo que resultó el mercado brasileño gracias al avance de las telecomunicaciones, la informática y el desarrollo de los servicios financieros y los productos derivados en el mercado financiero, consecuencia de la mayor movilidad internacional de capitales producto de la liberalización financiera suscitada desde finales de los años noventa. Véase Reinaldo Gonçalves. *Globalização Financeira, Liberalização Cambial e Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira*; en Renato Baumann. et.al (coord..) *O Brasil e a Economia Global*. Editora Campus, Brasil 1996, 133-165 pp.

²⁵ Esto resulta más comprensible si queda bien especificada la función que tiene una tasa de interés elevada y la entrada de capitales. Al generarse un desequilibrio comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el país requería cada vez más del financiamiento externo para mantener su programa económico, al ocurrir esta situación para atraer y retener capitales, debía ofrecérseles elevados rendimientos, bajo la forma de altas tasas de interés, las cuales generaban problemas en el aparato productivo y en los sectores financiero y fiscal.

CUADRO 5.2
Brasil
Deuda externa, deuda pública y deuda privada 1994-2000
(Millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Deuda externa total	152,430	160,505	181,321	198,023	241,010	243,651	237,953
Deuda de largo plazo	120,068	129,125	145,327	163,138	206,291	205,593	205,210
Deuda pública garantizada	95,367	98,295	96,352	87,305	98,175	92,057	92,590
Deuda privada no garantizada	24,701	30,830	48,975	75,833	108,116	113,536	112,620

Fuente: World Bank. *Global Development Finance*. CD-ROM 2002.

Resulta interesante constatar que incluso la CEPAL considere como una causa de crisis y de problemas bancarios en los años noventa a la implementación en los sistemas financieros de la región de políticas de liberalización y apertura financiera, en entornos proclives a elevados riesgos de pérdidas de cartera²⁶. Por su parte, Theotonio Dos Santos afirma que los primeros años de éxito de estas políticas de apertura se debieron a la existencia de reservas en divisas, reservas acumuladas que durante la suspensión del pago de la deuda externa en la segunda mitad de los años ochenta aseguraron las políticas de sobrevalorización de las monedas ocasionando la entrada de capitales externos atraídos por las altas tasas de interés, dejando un endeudamiento público colosal que imposibilita cualquier política de inversiones públicas, provocando un retroceso en la participación Estatal y una crisis fiscal sin precedentes. En el caso de Brasil, (que puede generalizarse a toda América Latina), la reducción de la participación estatal en los gastos públicos no es impedimento para que se canalicen gastos en el pago de intereses, causa verdadera del déficit público. En Brasil los referidos pagos alcanzaron en 2002 el 8 por ciento del PIB.²⁷

²⁶ CEPAL. *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL-Alfaomega. Colombia 2001, p. 95.

²⁷ Theotonio Dos Santos. *La crisis brasileña*. Cemos Memoria, No. 162, agosto de 2002; publicación en línea obtenida del sitio web <http://www.memoria.com.mx/>

Otro detonante de la crisis brasileña fueron los problemas financieros que trajo la situación de Rusia en agosto de 1998. Los especuladores comenzaron a retirar sus capitales, las reservas se redujeron en 30,000 mdd en los dos meses siguientes mientras el gobierno luchaba por contener la estabilidad de la moneda y pagar los préstamos, nuevamente reapareció el rumor de una moratoria en el pago de los compromisos adquiridos. La respuesta fue una vez más subir las tasas de interés y anunciar un nuevo plan de ajuste fiscal, tratando de aislar la presión que se ejercía en las reservas internacionales, de esta manera se evitaría una devaluación por encima de lo programado.

Para el FMI, la inestabilidad de la economía brasileña era preocupante, al grado que para noviembre de 1998 inició la operación financiera de este organismo en la nación amazónica, en un claro ejercicio que puede llamarse "preventivo" más que "curativo". Brasil firmó con el FMI, el Banco Mundial y el Banco de Pagos Internacionales un programa de ayuda financiera por 41,500 millones de dólares²⁸; el plan de rescate se destinaría a impulsar la moneda y evitar un caos financiero aislando los efectos de la crisis asiática de 1999. en realidad Brasil, buscó un apoyo que le permitiera sanear el creciente deterioro de sus cuentas externas por los motivos ya descritos anteriormente, situación respaldada por la condición fondomonetarista de

²⁸ La prensa manejó que este acuerdo implicó un compromiso del FMI, los bancos multilaterales y el grupo de los siete para confeccionar el referido préstamo. En la práctica final, de los 41,500 de asistencia para la economía carioca, el FMI participó con 18, 100 millones, el Banco Mundial con 4,500 mdd, los organismos no oficiales con una cantidad similar y el BPI con 14,500 mdd. Véase, El Financiero. Sección de Finanzas, lunes 18 de enero de 1999, p. 6.

modificar la política cambiaria, compromiso que para algunos analistas se vio reforzado con la reelección del Presidente Cardoso.²⁹

La carta de intención firmada con el FMI comprometía a Brasil en una serie de objetivos particularmente medidas de corte fiscal encaminadas a frenar el rápido crecimiento de la deuda pública, mantener el tipo de cambio, sostener las bajas tasas de inflación y reducir el déficit en cuenta corriente hasta un nivel viable a mediano plazo. Las medidas adoptadas implicaban un compromiso con el Fondo Monetario para alcanzar un incremento del ingreso y reducir el gasto público, políticas encaminadas a conseguir un ahorro presupuestario de un 3.4% del PIB en 1999. Por lo que respecta al ingreso, las medidas incluían un alza en el impuesto sobre las transacciones financieras y un aumento de las contribuciones de los empleados públicos a la seguridad social³⁰; en lo tocante al gasto público se comprometían recortes de los gastos discrecionales corrientes y de capital y la adopción de reformas estructurales para aumentar la disciplina presupuestaria. Si en algo no escatima el FMI en este programa de ajuste con Brasil, es en convertir a esta nación en una economía netamente de mercado al refrendar que:

²⁹ Al respecto véase el artículo: *Brasil. Crisis financiera. Remedios ortodoxos sólo agravarán la crisis*; publicado en la revista electrónica Tercer Mundo Económico. Tendencias y análisis: <http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-121/analisis01.htm>

³⁰ Estas medidas contemplaron el incremento de las tasas impositivas a la seguridad social entre 2% a 3%; la elevación de las contribuciones de los funcionarios públicos a la previsión social. A los jubilados se les aplicó una tasa de hasta 20% en el caso de los sueldos más altos; recorte de 8,900 mdd en las partidas para gastos corrientes y de capital con la excepción de gastos personales y para intereses. Véase Baumann y Mussi. *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*. CEPAL. Serie Temas de coyuntura No. 5, Chile, septiembre de 1999, pp. 57-58.

“El gobierno llevará a cabo una reforma del sistema de imposición indirecta y privatizará empresas del sector de energía eléctrica, algunos de los restantes bancos estatales y minoritariamente a las empresas públicas de abastecimiento de agua potable, gas y alcantarillado”.³¹

Los resultados de los referidos ajustes no se hicieron esperar, como ejemplo de las dimensiones de corto plazo del ajuste los programas sociales prioritarios, incluidos aquellos que combaten el trabajo infantil y prestan ayuda a los discapacitados sufrieron una reducción de 750 millones de dólares³², la política social está contenida en un párrafo corto que compromete un gasto dirigido y eficiente que dará prioridad a la educación primaria y a la salud básica. Se destinan párrafos más extensos al mejoramiento de las estadísticas económicas y de la política de privatización en Brasil. El medio ambiente no se menciona en absoluto.

El programa fracasó en su ajuste, a partir de diciembre de 1998 las reservas internacionales tuvieron una nueva caída estrepitosa a pesar del desembolso del FMI por 9,400 mdd. Se ha mencionado como otro detonante de la crisis al rechazo en el parlamento de una parte de la reforma de la previsión social. Los medios de comunicación culparon al ex presidente y gobernador del Estado de Minas Gerais, Itamar Franco, por declarar una moratoria en los pagos de su deuda al Gobierno Federal. Para el 13 de enero de 1999, la Bolsa de Sao Paulo se derrumbó, la paridad del Real con el dólar se rompió, el capital siguió saliendo del país y la crisis monetaria se conjuró. A fines de enero la divisa brasileña había caído de 1.21 reales por dólar a

³¹ Fondo Monetario Internacional. *Informe anual 1999*, p. 82.

³² Tercer Mundo Económico, op.cit.

1.98, alcanzando en febrero los 2.05 reales por dólar. La crisis se expandía ante la visión atónita del FMI.

El 17 de enero el ministro de finanzas de Brasil, Pedro Malán, se reunió en Washington con funcionarios del FMI y del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos para revisar la estrategia financiera brasileña tras la devaluación del Real, en el que se reafirmó el fin del sistema de minibandas y la confirmación del Banco Central de ese país de no intervenir en los mercados cambiarios. Los consejos externos no se hicieron esperar; el economista del Instituto de Tecnología de Massachussets (MIT por su siglas en inglés), Rudiger Dornbush, mencionó que la única salida para la crisis brasileña era un fuerte plan fiscal con grandes privatizaciones, o la adopción de un sistema de convertibilidad del real. El sustento teórico a estas estrategias lo determinaba la confianza que Brasil gozaba en ese momento, mucho mayor de la que poseía Argentina cuando el entonces ministro de economía, Domingo Cavallo, lanzó el plan de convertibilidad en 1991.³³

Nuevamente los funcionarios del FMI promovían como solución a la crisis un programa de ajuste mucho más riguroso que el llevado a cabo con el préstamo de 1998. garantizar la ejecución de los programas se convertía en una prioridad, lo cual pudieron consolidar con la salida del Presidente del Banco de Brasil, Francisco Lopes, su lugar fue ocupado por Arminio Fraga Neto, antiguo asesor del Fondo Soros en Nueva York, de esta manera el personal de Wall Street estaba al mando de la política monetaria. La magnitud del problema radicaba en la capacidad de los acreedores externos de Brasil para congelar el presupuesto del Estado, paralizar el procedimiento

³³ Theotonio Dos Santos, op.cit.

de pagos, incluyendo las transferencias a los gobiernos de los Estados, y de obstaculizar el desembolso regular de salarios de los empleados del sector público.

En febrero de 1999 se inició la segunda vuelta de la negociación Brasil-FMI, en la cual un segmento de ayuda por 9,000 mdd sería desbloqueado a costa del cumplimiento de los ajustes fiscales³⁴. El gobierno brasileño adoptó de común acuerdo con el Fondo un criterio de desempeño basado en el resultado primario del sector público consolidado, y por primera vez la meta se limitaba a los ingresos y gastos no financieros del sector público. También se modificaron las metas sobre deuda pública neta en función de una revisión sustancial del programa de privatizaciones, de los ingresos por concesiones y de las deudas reconocidas. En cuanto al sector externo, uno de los elementos esenciales para recibir la asistencia era el mantenimiento de la política cambiaria de bandas que se venía aplicando en Brasil, aunque la decisión tomada por el gobierno brasileño de sustituir las bandas por un sistema de libre flotación exigió una completa revisión de las previsiones sobre el sector realizada en junio y centrada fundamentalmente en el superávit de la balanza comercial.

Estos mismos lineamientos fueron la receta recomendada a los países emergentes que posterior a la crisis brasileña fueron vistos con cierta aversión al riesgo, destinando con cierta cautela el volumen de recursos hacia estos países. La firma Salomon Smith Barney hizo una recomendación a los países emergentes,

“...sólo los países que mantengan un tipo de cambio flexible, reservas internacionales suficientes y un déficit en cuenta corriente pequeño, tendrán la capacidad de enfrentar con éxito los efectos de la crisis económica de Brasil, cuyas dimensiones han puesto a los

³⁴ El Financiero. *En Estados Unidos, segunda vuelta de la negociación Brasil-FMI*. Viernes 12 de febrero de 1999.

países latinoamericanos en su peor desaceleración económica desde la crisis de la deuda de los años ochenta"³⁵.

El gobierno brasileño inició inmediatamente su programa de ajuste y en febrero para cumplir con los objetivos de restricción fiscal, redujo la cantidad destinada a las raciones de alimentos de 98 millones de reales a 47 millones. La magnitud de esta restricción fiscal la describe Alicia Girón de la siguiente manera.

"Esto afectó severamente a alrededor de 8 millones de personas pertenecientes a los estratos más pobres de los 160 millones de habitantes de Brasil, cuya subsistencia depende de que el gobierno le suministre mensualmente arroz, porotos, azúcar y aceite. Además la subvención para el almuerzo escolar se redujo 35%".³⁶

¿Qué podemos extraer como enseñanza de la crisis de Brasil? Si se hiciera un balance del periodo neoliberal del Presidente Cardoso comprendido entre 1995 y el año 2002, vemos claramente como se reinvirtieron cincuenta años de progreso; se privatizaron las industrias del Estado que producían más ganancias y los bancos más exitosos, además de que se abrieron los mercados brasileños a la importación de alimentos y tecnologías informáticas baratas y subsidiadas, mismas que desplazaron a millones de campesinos además de desarticular a la industria local. Por si esto fuera poco, los problemas de endeudamiento externo nuevamente se hacen presentes, la deuda brasileña es tan cuantiosa que Cardoso hipotecó las ganancias de futuras exportaciones y desreguló la economía mientras para pagar la deuda devasta la zona ecológica de la Amazonia. En contraste a esta situación, el FMI, el Banco Mundial y los bancos privados de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (los principales

³⁵ El Financiero. *Crisis carioca sombra en la economía de América Latina*. Viernes 19 de febrero de 1999, p. 7.

acreedores de la deuda brasileña) llamaron a Cardoso el "reformador modelo", y como no habría de serlo, si sencillamente lo que llevó a cabo en sus ocho años de mandato fue crear las condiciones para favorecer la recolonización de la economía brasileña. La medicina del FMI conjurada con el aumento de la deuda y de las fugas masivas de capital se traducen en un desastre económico, fragmentación de la estructura fiscal federal y en inconformidad social.

Con el neoliberalismo de Cardoso en Brasil, el PIB per cápita creció al 1% en ocho años, el PIB medido en dólares decreció de 705 miles de millones de dólares en 1995 a 504.8 miles de millones en 2001, en promedio la tasa de crecimiento del PIB en Brasil durante los noventa fue la más baja del siglo XX. Las políticas de libre mercado arrastraron un déficit en la balanza comercial y la deuda externa creció de 150,288 millones de dólares en el 2000 a 228,600 millones en el 2001 y se aproxima rápidamente a los 250 mil millones en el 2002.³⁷

El año 2002 representa un verdadero colapso para el neoliberalismo carioca, producto de un desplome financiero en el cual los 30,000 mdd por pago de deuda, 20,000 mdd en fuga de capitales y tasas de interés del 18 al 20% llevaron a la economía neoliberal a un desastre con gran parentesco al de Argentina en 2001. sólo un préstamo de 30,000 mdd del FMI contuvo la bancarrota del país. Desde enero de 2002 el Real se ha devaluado en un 40% y el pronóstico de crecimiento de la economía para el 2002 se situaba entre cero y uno por ciento. El problema de la deuda pública persiste y representa el 60% del PIB con tan sólo 15, 000 mdd de capital

³⁶ Alicia Girón, op. cit., p. 67.

³⁷ James Petras. *Brasil: neoliberalismo, crisis y política electoral*. Documento extraído del sitio web "la página de Petras", <http://www.rebellion.org/petras/petras190902.htm>

extranjero entrando al país pero con requerimientos por 50,000 mdd³⁸. Sólo quedan algunas empresas públicas por vender en caso de contingencia.

Nuevamente observamos que la deuda externa se paga con política económica la cual favorece a los grandes centros capitalistas cuya posición neo-imperialista requiere de estos programas de ajuste para subordinar el desarrollo de la periferia y de esta manera erradicar las contradicciones que limitan la expansión y vigencia del sistema.

En el año 2002 llegó a la presidencia de Brasil el dirigente del izquierdista Partido del Trabajo, Luiz Inacio Lula da Silva, con el arribo de Lula a la presidencia del gigante sudamericano se reestablecen en esta nación las esperanzas de un proyecto nacional que le permita retomar la soberanía en la política exterior. Se presenta ante nosotros un escenario donde las confrontaciones entre la lucha de baja intensidad imperialista de los EU seguramente encontrará la resistencia de un gobierno en el papel progresista cuya estrategia de lucha ha sido avanzar en la negociación con acuerdos de libre comercio con países del continente para allanar el camino hacia una futura concertación del ALCA. Proyecto que retoma una de las principales tesis de diversos sectores de izquierda, para los cuales un MERCOSUR fortalecido y ampliado será no sólo una gran contribución a una solución positiva de la crisis latinoamericana, sino también una contribución para un mundo multipolar, menos violento, arbitrario e injusto.³⁹

³⁸ Ídem.

³⁹ Emir Sader. *Estados Unidos y el gobierno de Lula*. La Jornada, viernes 29 de noviembre de 2002.

5.4 Los costos sociales del ajuste estructural

Ante la presencia de las crisis financieras, los gobiernos neoliberales mexicanos y brasileños recargaron los costos del ajuste sobre las clases trabajadoras, esto lleva a lo que James Petras considera una especie de "terror estatal"⁴⁰, pues el Estado hace caso a las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales y promueve la eliminación física de todos los sindicatos autónomos, además de limitar los recursos destinados a la educación e investigación científica dentro de las industrias nacionales, rompiendo así las fuentes de investigación y desarrollo para garantizar el monopolio de las corporaciones extranjeras en las áreas estratégicas de la economía.

Las privatizaciones condujeron al debilitamiento o al desplazamiento de los sindicatos y obreros descalificados, situación que llevó a la aparición de ciudades fantasmas atiborradas incesantemente de trabajadores pobres y marginados. La venta de las empresas estatales se enfrasca dentro de un nuevo sistema de pillaje y despojo de los activos de las empresas privatizadas.

Pillaje, porque los trabajadores perdieron muchos beneficios sociales a través de la reestructuración laboral que condujo a contratos a corto plazo y una fuerza de trabajo rotativa, lo que generó un crecimiento masivo del desempleo estructural y el declive de los niveles de vida de la población, no sólo en México y Brasil, sino en toda América Latina. Despojo, porque los nuevos dueños privados (extranjeros y domésticos) pudieron tomar ventaja de una nueva legislación laboral para agudizar

⁴⁰ James Petras. *El imperio y los trabajadores*. Eseeconomía. IPN, nueva época No. 3, México Primavera 2003, p.8.

el debilitamiento de los salarios y la polarización del ingreso entre ejecutivos y accionistas por un lado, y los trabajadores asalariados y a su sueldo por otros. Los trabajadores han sido golpeados en sus salarios, la seguridad del empleo y las prestaciones. La reforma laboral promovida por patrones y economistas ortodoxos proporcionan a los empresarios un mayor poder para despedir a los trabajadores, reducir los costos de indemnización por despido y un mayor control sobre los sitios y las condiciones de trabajo, frecuentemente produciendo jornadas más largas sin la paga de horas extras.

No sólo los trabajadores han sido maltratados por las privatizaciones, los consumidores al perder las principales empresas públicas, han sido testigos del aumento de los costos del transporte, la salud y la educación, así como la disminución de las pensiones. Es evidente la agudización de problemas como el desempleo masivo, la desintegración del tejido industrial y productivo de las provincias, la expansión de la desnutrición, la masificación de barrios bajos urbanos y la emigración al extranjero de millones de asalariados con destino a los EE.UU. en el caso de nuestro país o a Europa si hablamos de los trabajadores brasileños.

Pero las privatizaciones han tenido otra función, ésta ha sido la desindustrialización de los países de América Latina, retrocediendo hacia una enorme dependencia alimentaria, ejemplo muy marcado en México, donde el TLCAN y la introducción de exportaciones agrícolas subsidiadas provenientes de los EE.UU. han generado severos daños para el campo mexicano.

Como lo señala José Luis Calva en un artículo publicado en el año 2001,

“... un PIB agropecuario y forestal que en el año 2000 resultó 13.7% inferior al de 1984, en kilogramos per cápita la producción de los ocho

principales granos en el 2000 resultó 28.6% menor que al de 1981; las carnes rojas cayeron 32% en este lapso. La de litros de leche per cápita se redujo 11% y la producción forestal madereable en decímetros cúbicos per cápita fue 28% inferior a la registrada en 1981. Las importaciones de alimentos se dispararon de 1,790 millones de dólares en 1982 a 9782 millones de dólares en el 2000. La inversión pública disminuyó 95.3% durante el periodo 1982-2000 y la banca nacional de desarrollo redujo (en saldos a diciembre, a precios constantes de 1994) sus créditos agropecuarios de 19,193 millones de pesos en 1981 a 4,193 millones de pesos en el año 2000.⁴¹

Gracias a todo esto nuestro país se ha convertido en el tercer mercado más importante para la venta de las exportaciones norteamericanas, motivo por el cual México enfrenta una balanza agropecuaria y agroalimentaria deficitaria en los años de vigencia del TLCAN, exceptuando 1995 por la devaluación del peso mexicano.

En Brasil, la situación no es muy distante al caso mexicano, pues en esta nación amazónica, tan sólo bajo el régimen neoliberal del Presidente Cardoso (1996-2002) más de 1.5 millones de campesinos y familias de agricultores han sido forzadas a abandonar sus tierras, agudizando el descontento agrario esquematizado en movimientos como el denominado "Movimiento de los Sin Tierra" (MTS), el cual nace a principios de los ochenta como respuesta al desigual reparto de la tierra. Movimiento que ha sido fuertemente reprimido, tan sólo de 1985 a 1997 habían sido asesinados 1,600 líderes y militantes del movimiento.

Pero la aportación de este movimiento va más allá de la lucha social, en febrero de 1997 alentaban de la precaria situación agrícola de Brasil al declarar lo siguiente,

"[...] en los primeros 10 meses de 1996, el gobierno gastó 2,600 millones de dólares en la importación de alimentos que podrían ser producidos en Brasil (carnes, pescado, leche, derivados, cereales y algodón). El caso más sintomático de esa política es que Brasil era el

⁴¹ José Luis Calva; *Crisis del modelo agrícola neoliberal*. Artículo publicado en el Universal. Viernes 21 de septiembre del 2001

mayor exportador mundial de algodón y hoy es el tercer importador, siendo que 400 mil personas perdieron empleos relacionados con el algodón.⁴²

Se adopta entonces un modelo neoliberal, donde lo que predomina es lo que Blanca Rubio define como *dominio excluyente*, mismo que es la forma a través de la cual el capitalismo se apropia de la riqueza, bajo una forma de explotación y subordinación que no es capaz de reproducir a las clases subalternas en su condición de explotados, sino que tiende a excluirlos debido a su carácter depredatorio. Se habla de dominio excluyente porque incluye a la vez una forma de explotación sobre los obreros y campesinos subordinados a pequeños y medianos empresarios que transfieren parte de su ganancia hacia el sector financiero y multinacional. Blanca Rubio identifica tres sectores del capital que impulsan la subordinación excluyente y comandan el nuevo modelo de desarrollo: el sector especulativo financiero, el sector industrial transnacional y el sector agroalimentario multinacional.⁴³

Los economistas neoliberales, consideran al ALCA la alternativa más viable para superar los rezagos antes descritos. Pero no consideran que el ALCA constituye el escenario perfecto para la re-colonización de América Latina.

Los exorbitantes pagos de la deuda han propiciado una masiva y creciente transferencia de recursos públicos hacia los acreedores internacionales, agotando el capital público del Estado para financiar la infraestructura, las obras públicas, mejorar la competitividad económica, fomentar la investigación y el bienestar social. El

⁴² MST, "Las deudas de Cardoso", Revista Sur, enero-febrero de 1997. Citado por Blanca Rubio. *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. Plaza y Valdés-Universidad Autónoma Chapingo. México 2001, p. 130.

⁴³ Ibid. pp. 94-95.

problema se agudiza cuando la transferencia de estos recursos se lleva a cabo en actividades ilícitas. Como lo menciona Petras⁴⁴,

“La transferencia de decenas de miles de millones de dólares adquiridos ilícitamente en América Latina a través de los bancos estadounidenses hacia EE.UU. [...] La transferencia de miles de millones de dólares de fortunas ilegalmente conseguidas se realiza mediante bancos estadounidenses, europeos y canadienses. El alcance y la profundidad del fraude financiero y la apropiación de millones de ahorros de la clase media es un fenómeno que involucra a la totalidad del sistema”.

Estos casos de fraude masivo y transferencia de fondos han tenido un profundo impacto en el sistema financiero y en los presupuestos estatales. Muchos de estos fondos llevaron a la reestructuración del presupuesto público, la eliminación de programas sociales y la reducción del financiamiento para los sectores productivos. El fraude en el manejo de los recursos, ha llevado al empobrecimiento masivo de la clase media, lo que provocó la proletarización de las condiciones sociales y la radicalización de su perspectiva.

En resumen, el neoliberalismo ha llevado a serios desajustes y desigualdades, su tendencia es privatizar todo lo que las sociedades han obtenido como triunfo de sus luchas revolucionarias y de resistencia social, aspectos tan elementales para el pleno desarrollo del individuo como los sistemas educativos o de seguridad social, esto hace que miles de seres humanos queden marginados de la competencia mercantil y ya no puedan satisfacer sus necesidades básicas, también ha llevado a que múltiples naciones dejen todos sus recursos en manos de transnacionales que dejan a su paso un severo daño ecológico, además de pagar salarios bajos e intensificar al máximo las jornadas de trabajo, por lo cual se rompen las relaciones familiares. Esto únicamente

⁴⁴ James Petras, op.cit, p. 9.

hace que el individuo pase de ser un ente pensante a una mercancía que puede reponerse en caso de que ya no cumpla eficientemente con sus funciones. La lógica que ha adoptado el sistema capitalista ha sido beneficiar completamente al capital financiero, para conseguir este objetivo ha sido de vital importancia romper con todos los esquemas de regulación y participación estatal en la economía, con la finalidad a incrementar y renovar constantemente los grandes flujos monetarios invertidos en las naciones subdesarrolladas, ya que son éstas las que necesitan de las inversiones y por lo tanto son más factibles para que los Estados Unidos y las instituciones internacionales de crédito implanten planes y políticas que buscan establecer un proyecto político específico para encontrar un determinado ordenamiento económico estructural adecuado y coherente con la reproducción de la dependencia de las naciones subdesarrolladas, como lo son Brasil y México.

CONCLUSIONES

A lo largo de la investigación se demostró que el problema de la deuda externa no ha sido superado como lo han manifestado los gobiernos de Brasil y México reiteradamente en un discurso mediático y poco propositivo, totalmente alejado de la realidad y veracidad que debe dársele a la problemática del sobreendeudamiento. En esta nueva etapa de gobiernos neoliberales, (que bien podría definirse de cuarta generación) se hace un reiterado pronunciamiento por la profundización en otras reformas consideradas primordiales, entre ellas la reforma laboral, la apertura a la inversión extranjera en sectores anteriormente denominados de prioridad nacional, la reforma educativa misma que busca tecnificar el conocimiento haciéndolo funcional al requerimiento de las grandes transnacionales, intensivas en capital constante, la "urgente necesidad" de una nueva legislación ecológica que permita al capital privado apropiarse de los recursos naturales impulsando de esta manera el desarrollo del país, etc.

Esto desvía la atención que debe dársele al endeudamiento externo, mismo que crece auspiciado por una insostenible deuda interna que al ser denominada en moneda extranjera y propiedad de un grupo de instituciones no nacionales adquiere la categoría de deuda externa. El caso de los bonos IPAB en el sistema financiero mexicano nos permite visualizar una aproximación a esta problemática, basta recordar que más de la tercera parte del crédito vigente de la banca se está destinado a sanear la deuda contraída con este organismo, he aquí una de las posibles respuestas a la falta de

créditos a las empresas nacionales. Sencillamente no se pueden financiar a las pequeñas y medianas empresas debido a la prioridad que representa el pago de esta deuda.

En el caso de Brasil uno de los argumentos que impulsaron la recesión de 1999 fue el creciente monto de la deuda interna. La deuda externa y su servicio han mutado, adquiriendo la categoría de un tema superado, aunque los nuevos flujos de deuda sigue utilizándose para pagar la deuda anteriormente contraída, mucha de ella como solicitud urgente de liquidez ante las crisis financieras presentadas en ambos países en la década de los noventa.

Los límites al desarrollo económico se presentan como aquellas reformas inconclusas, mismas que contraen el campo de acción de la economía de mercado, olvidando que en recesiones económicas el problema del endeudamiento externo se vuelve un punto de quiebre en el modelo de crecimiento. El esquema se repite constantemente, al aparecer problemas de sobreendeudamiento el Estado nuevamente entra en función, transformado la deuda externa en una cuantiosa deuda interna, que ilegalmente se paga con los ingresos tributarios, mismos que podrían destinarse a la recomposición de las deterioradas partidas presupuestales de las instituciones educativas y de asistencia social mexicanas y brasileñas.

El pago de intereses de la deuda sólo genera un efecto contraccionista del gasto público, reduciendo el crecimiento económico. Valdría la pena resaltar lo preocupante de esta situación, si consideramos al gasto público en el papel que debe retomar en toda América Latina. Debe impulsar la economía además de orientarse en actividades en las cuales la iniciativa privada no participa. El problema es que al privatizar todas las

empresas paraestatales el gobierno pierde un importante margen de acción en la política económica, caso totalmente contradictorio a las reformas de los años ochenta, mismas que argumentaron la importancia de la inversión extranjera como complemento a la nacional. El problema es, que la inversión extranjera, concretamente la directa, no ha venido a desarrollar nuevas empresas, sino a comprar a las empresas nacionales ya existentes, impulsando el crecimiento sustentado en las exportaciones de productos manufactureros. Dentro de esta industria, la maquila es la rama más dinámica, misma que deja tras de sí una preocupante red de trabajadores pobres, aislados de las prestaciones laborales jurídicamente obligatorias. Millones de mujeres han visto deteriorado su nivel de vida ante las exhaustivas jornadas de quince o más horas de trabajo intensivo en talleres y laboratorios insalubres. La maquila sobrevivió un largo periodo como la rama más fructífera de la manufactura, hoy en día este esquema poco a poco se está derrumbando ante el predominio en el mercado mundial de la economía china. Es en este momento cuando la inversión extranjera directa se convierte en especulativa, trasladando sus plantas a esta nación asiática, dada la ventaja comparativa que representa una abundante fuerza de trabajo calificada y poco costosa, ante los precarios salarios que se pagan en esta nación. Este sencillo ejemplo nos da una muestra clara de las bondades del modelo neoliberal impulsado como única salida a la crisis de 1982.

La deuda externa impulsa una transformación radical en el papel del Estado latinoamericano dentro de la economía capitalista globalizada, aunque es evidente la articulación que existe en el sector financiero y el Estado, fundamental para desarrollar el capital financiero. Esto provoca que el nuevo sector de la clase dominante tenga

influencia en las tasas de interés, tratando de extraer recursos monetarios basándose en la creación de instrumentos que facilitan la transferencia de los mismos. A la par de este fenómeno, el sistema captador de recursos no genera recursos nuevos, no tiene una inversión en procesos productivos con el fin de retirar recursos de estas actividades para el sistema financiero. El mecanismo de enriquecimiento de las empresas pasa por la Bolsa de Valores y el alza en las tasas de interés.

La globalización ha intensificado la desigualdad en los sistemas financieros propios de los países desarrollados y los establecidos en la periferia. Las crisis sistémicas originadas en las naciones de capitalismo avanzado se han trasladado a los mercados emergentes latinoamericanos, sin que éstos cuenten con la estructura institucional del primer mundo. Esto le ha permitido al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial intervenir en la economía mexicana y brasileña como un “ministerio de las colonias”, dirigiendo las políticas económicas mediante los programas de ajuste los cuales condicionan la obtención de nuevos préstamos al pleno cumplimiento en la ejecución de dichos programas. Esto nos permite entender como la deuda externa se solventa con política económica, pues está se modifica para garantizar el pago de los créditos solicitados a los acreedores internacionales. Se paga ya no en recursos monetarios sino en mercancía; con mercancías como la fuerza de trabajo y la superexplotación de los recursos naturales por citar algunos ejemplos.

Ejemplos como estos son diversos en la economía de brasileña y la mexicana. Esto nos permite arribar a la primer conclusión arrojada en esta investigación. El problema de la deuda nunca se resolvió; ha tenido un mal manejo alcanzando peligrosamente los niveles observados en 1982, la deuda externa sigue siendo

recurrente en los estados financieros de nuestras naciones y el costo financiero de la misma es tan cuantioso que supera al monto que se le asignan a la educación pública. Por todo ello se generan costos que han desencadenado en crisis financieras cada vez más frecuentes, sin que estas crisis se perciban como crisis sistémicas, es decir, se agudiza el subdesarrollo de la periferia pero no se pone en riesgo la vigencia del sistema.

La segunda conclusión a la cual se arriba tiene que ver con el concepto de deuda impagable, lo cual es falso puesto que la misma se ha cubierto en diversas ocasiones tan sólo con el pago de intereses. El problema tiene que ver con la forma de valorizar el principal y los intereses de la deuda. Los ajuste estructurales garantizaron el pago al incrementar las exportaciones y disminuir las importaciones obteniendo así las divisas necesarias para liquidar parte de la deuda. A esto responde la necesidad de instaurar el modelo secundario-exportador en su vertiente neoliberal. América Latina si ha pagado su deuda, el problema es que el principal está creciendo al mismo nivel de los años ochenta.

Una tercer y última conclusión tiene que ver con presentar a la deuda externa como un instrumento de dominación imperialista. Revitalizando los conceptos expuestos por Marini en la dialéctica de la dependencia. Es decir, la intensificación de la extracción de la plusvalía absoluta y relativa misma que se expresa en el predominio del capital especulativo sobre el productivo, redimensionando el posicionamiento de México y Brasil dentro de la división internacional del trabajo. ¿Por qué se menciona este punto? La razón de hacerlo es presentar a la deuda como un serio instrumento que limita la posibilidad de acción de las políticas públicas.

Los costos del ajuste estructural no son costos del progreso, son manipulaciones del capital dominante en las sociedades mexicana y brasileña expresadas en la visión desarrollista del progreso. Especificando que el avance tecnológico del capitalismo globalizado ha intensificado la explotación del trabajo, más no ha permitido la homogeneidad en el progreso de la periferia.

El sobreendeudamiento de América Latina fue visto por los neoclásicos como un recurso ante la falta de ahorro interno. Efectivamente, México y Brasil han dejado de prever de recursos a su mercado interno, la falta de autofinanciamiento le ha dado preponderancia al capital transnacional afianzando las relaciones de dependencia de ambos países, sin embargo tenemos que contemplar a la deuda externa como un elemento que permite la reproducción del sistema en las naciones desarrolladas basada en la recolonización de las periferias. Esto adquiere relevancia al comprobar que los flujos de capital en los años setenta llegaron en forma intensiva buscando revitalizar a las debilitadas economías del primer mundo.

Finalmente lo que se ha presentado no es más que una visión del desarrollo de América Latina encontrando como un freno del mismo al incesante papel que la deuda externa arroja sobre los sistemas financieros de los países en los cuales se centro esta investigación. Surge entonces la necesidad de reformular el papel de la deuda en el desarrollo. Desgraciadamente al pensar en la solución de los problemas de la región surge inmediatamente el control y dominio que ejerce la deuda en los sistemas financieros y productivos de Latinoamérica.

Es imperante la necesidad de plantear alternativas al tema que vayan mucho más allá de las observadas hasta ahora. La renegociación constante en los términos de

pago de lo adeudado ha mostrado su insuficiencia constituyéndose en un simple mecanismo que sirve como postergación de lo adeudado dando a largo plazo niveles absolutos de deuda cada vez mayores. El camino seguido hasta ahora no representa una real perspectiva de superación del problema, tanto más cuando esta renegociación se circunscribe a las fechas y plazos de amortización mientras que lo crucial se encuentra en las tasas de interés, esto es lo que impide atenuar la dimensión de la deuda.

El concepto de "crecer para pagar" nos hace replantear el origen de la deuda, es decir, una reconsideración de la legitimidad de la deuda, desconociendo en ella lo que provenga de endeudamientos que sólo sirvieron para pagar la deuda o de la fuga de capitales, lo cual en principio reduciría las dimensiones actuales de los montos. Propuesta no muy aceptada en los gobiernos del continente ante la evidente ilegitimidad de la deuda latinoamericana.

En los últimos tiempos, ante el carácter efectivamente impagable de la deuda por la vía del comercio aumentan las exigencias del pago con la transferencia de propiedad de activos nacionales. Vía que esta en práctica y que tiene como manifestación más evidente la privatización de las empresas paraestatales, variante que representa un grave riesgo para los países deudores, siendo éste el camino más ventajoso para los acreedores, como alternativa a los déficit en balanza comercial que sería la contrapartida del cobro de la deuda por la vía del comercio. El caso de las empresas petroleras de propiedad estatal es el ejemplo más evidente al respecto.

Gran parte de los ingresos petroleros de Brasil y México se han destinado al pago de la deuda externa. Basta recordar la postura de los Estados Unidos ante la solicitud

de un préstamo de rescate proveniente del Gobierno mexicano como resultado de la crisis de 1994 la garantía de dicho préstamo fue el petróleo mexicano, situación que no es novedosa pues desde 1976 el entonces Secretario de Estado de EE.UU, Henry Kissinger, manifestó su propósito de obtener recursos naturales a bajo precio, promoviendo una gran oposición a que las instituciones internacionales de crédito hicieran préstamos a países en desarrollo a fin de explotar sus propios recursos naturales.

Los programas de ajuste se han encaminado a presentar a las empresas estatales petroleras como células causantes del déficit fiscal, incorporando su política privatizante al manifestar la operación más eficiente de dichas empresas si se encontraran en manos de la iniciativa privada. Si esto sucediera el resultado sería catastrófico, pues sin los ingresos de PEMEX los intereses de la deuda externa serían impagables.

Pero a pesar de la reiterada promesa del gobierno federal de no privatizar PEMEX, se ha permitido al capital extranjero participar en el sector de la petroquímica vía la construcción de megacentros petroquímicos en los que se producirán algunos petrolíferos que legalmente sólo pueden ser producidos por el sector público. Otro de los temas que últimamente ha sido objeto del debate sobre la privatización silenciosa de PEMEX fue el otorgamiento que la paraestatal mexicana hizo a la española Repsol vía un contrato de Servicios Múltiples por 20 años, la cual presentó una oferta económica de 2 mil 437.2 millones de dólares para la exploración de gas natural del bloque Reynosa-Monterrey en la cuenca de Burgos.

Repsol también tiene presencia en Brasil, participa en ocho bloques exploratorios, cinco de ellos en aguas profundas y en un lote de producción operado por la estadounidense Santa Fe Energy. Pero lo que es realmente interesante es descubrir que a la zaga de estos contratos existe un saneamiento de la deuda pública externa de México y Brasil, producto de que detrás de Repsol se encuentran el banco español BBVA y La Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, S.A. (La Caixa) como accionistas principales, mismos que lograron atraer al Citigroup, Merrill Lynch, Union de Banques Suisses (UBS) y Goldman Sachs para conformar un club de bancos que financiaron la compra de Repsol¹, instituciones financieras que son parte del selecto grupo de acreedores de la deuda mexicana y brasileña.

Se puede observar que detrás de las propuestas de reforma energética no se encuentran las "buenas intenciones" de las transnacionales para eficientar la extracción de crudo y así crear condiciones de desarrollo vía la generación de empleos para América Latina. Lo que realmente existe al otorgar estos contratos es un compromiso de los gobiernos nacionales con las empresas extranjeras, muchas de ellas fusionadas con grandes consorcios financieros (como el caso de Repsol) para pagar montos de deuda contratados en su mayoría durante los años setenta.

La discusión se centra en dos aspectos. El primero tiene que ver con el desconocimiento de la deuda, propuesta que comienza a adquirir relevancia a escala mundial respecto a la deuda de los países del continente africano. Traducir este esquema en América Latina implicaría una cancelación inmediata en el pago de los servicios de la misma, alternativa que podría resultar anarquista, sin embargo al

¹ Información presentada en: CEPAL. La inversión extranjera en América Latina y el caribe 2001, 133-184 pp.

demostrar que la deuda se ha pagado en diversas ocasiones justifica la solicitud de cancelación inmediata en una deuda que no tiene razón de existir, salvo la ya descrita necesidad de intensificar la relación centro-periferia.

El segundo es una propuesta largamente buscada, la cual tiene que ver con la formación de un Área de Libre Comercio en América Latina, buscando de esta manera formar un poderoso grupo que haga frente al pago de la deuda externa vía el comercio en la región. Esta es una propuesta que debe ser analizada con suma profundidad, ante el interés mostrado por los EE.UU., para establecer esta área de libre comercio. Para los EE.UU. la agenda del ALCA debe contemplar sujetar a las naciones americanas a las reglas de la OMC, promover mecanismos para la liberalización de los mercados de capital y el sector telecomunicaciones, así como para el desarrollo de infraestructura y la cooperación energética, además de buscar complementariedad entre políticas comerciales, ambientales y laborales. Obviamente, tal y como sucedió con el TLCAN, quedan fuera de negociación temas sociales, laborales y ambientales. El sector más afectado será el agrícola, pues al momento de eliminar aranceles y excedentes se perderán los cultivos tradicionales, incrementándose el problema del desempleo, pues se excluye a decenas de miles de campesinos.

Con el ALCA, EE.UU. pretende imponer la ley general de acumulación capitalista a todos los pueblos de las Américas, una ley que genera riqueza para un reducido grupo de empresas transnacionales, pero que el otro extremo, acrecienta la pobreza. Es evidente que los EE.UU. contemplan al continente como una basta región en la cual confluyen recursos como agua, petróleo, biodiversidad, minerales y una

abundante mano de obra de baja remuneración. En la agenda del ALCA, bajo los lineamientos propuestos por la nación más poderosa del mundo, no se menciona la cancelación de la deuda externa.

Esto es lo que nos hace replantear la viabilidad de esta propuesta como solución a los problemas de endeudamiento de la región, avanzando en otras alternativas, impulsadas por el propio Brasil, buscando afianzar el papel predominante del MERCOSUR en Sudamérica.

El compromiso debe centrarse en la urgente necesidad de controlar el pago de intereses de la deuda externa, mismo que ya representa un monto superior a toda inversión neta que se hace en maquinaria y equipo. Esto quiere decir que la formación de capital y el consumo de los asalariados son los dos factores que, con su reducción están absorbiendo los gravámenes que representa el pago de los intereses de la deuda. Es claro, que la incompatibilidad de superar la crisis con el sostenimiento de la situación actual de la deuda lleva a la imposibilidad de reactivación económica duradera; debilitando las nuevas dinámicas de desarrollo mientras persista el enorme drenaje de recursos que significa su servicio.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Devlin (comp.) *Moratoria de la deuda en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Argentina 1993, pp. 13-81.
- Álvarez Alejandro. *México 2001: El cambio económico que viene*, en Arturo Anguiano (coord.) Después del 2 de julio. ¿Dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda. UAM-Xochimilco, México 2001, pp. 119-139.
- _____ *La crisis global del capitalismo en México 1968-1985*. Editorial ERA, México 1987, 178 pp.
- _____ y G. Mendoza. *México 1988-1991. ¿Un ajuste exitoso?*. FE-UNAM, México 1991, 72 pp.
- Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión México 1993, 215 pp.
- Banco de México. *Informe Anual*. Varios números.
- Baumann Renato y C. Mussi. *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*. CEPAL- Serie: Temas de coyuntura, No. 5, Chile 1999, 69 pp.
- Cabral Roberto. *Industrialización y política económica*; en Lecturas del Fondo, Fondo de Cultura Económica. Núm. 39, pp. 67-100.
- Calderón Salazar Jorge A. (Coor). *México en un mundo global*. IERD-Fundación Friedrich Ebert. México, 2001.
- Calva José Luis. *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*. Plaza y Janés, México 2000.
- Carlin Wendy and Soskice. *Macroeconomics and the wage bargain. A modern Approach to Employment, Inflation and the Exchange rate*. Oxford University Press. USA. 1990, pp. 69-93.
- CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, varios números.
- _____ *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Varios números.
- _____ *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL-Alfaomega, Colombia 2001.

- Clavijo Fernando y S. Valdivieso. *Reformas estructurales y política macroeconómica*, en Fernando Clavijo (coord..) Reformas económicas en México 1982-1999. El Trimestre Económico Núm. 92, Fondo de Cultura Económica, México 2002, pp. 17-93.
- Correa Eugenia. *“Los mercados financieros y crisis en América Latina”*. IIEC-UNAM, México 1992, 165 pp
- _____ *Servicios financieros y banca en el contexto del TLC*; en Girón y Correa (coords.). Integración financiera y TLC. Retos y perspectivas. Siglo XXI editores, México 1995, pp. 302-313.
- _____ *El ciclo de auge y crisis financieras: hacia una nueva regulación monetaria y financiera*; en Kaplan y Manrique (coord..) Regulación de flujos financieros internacionales. IIEc-IIJ, México 2000, pp. 257-295.
- Cueva Agustín. *El desarrollo del capitalismo en América Latina..* Siglo XXI, México 1977.
- Chávez Ramírez Paulina. *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*. IIEc-UNAM-BUAP. México 1996, 172 pp.
- Chapoy Alma e I. Manrique. *Las crisis financieras y la reforma del sistema*, en Marcos Kaplan y Manrique (coord..) Regulación de flujos financieros internacionales. IIEc-IIJ- UNAM, México 2000, pp. 209-256.
- Chossudovsky Michel. *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*. CIICH, Siglo XXI-UNAM, México 2002, 392 pp.
- De Freitas Carlos Eduardo. *Breve historia de las moratorias brasileñas*; en Altimir, Devlin (comps.) Mortatoria de la deuda en América Latina. FCE, Argentina 1993, pp. 185-232.
- De Icaza Carlos. Y M. Rivera. *El orden mundial emergente*. CONACULTA, México 1995.
- Dias Carneiro Dionisio. *El Brasil y el FMI: Lógica e historia de un estancamiento*; en Stephany Griffith-Jones (comp.). Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina. Lecturas del Trimestre Económico, No. 61, FCE México 1988, pp. 156-187.
- Dos Santos Theotônio. *Imperialismo y Dependencia*. 4ª edición, Ediciones Era, México 1986, pp. 281-310.

- Estay Reyno Jaime. *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*. IIEc-BUAP, México 1996, pp. 161-251.
- Estefanía Joaquín. *La nueva economía. La globalización*. Editorial Debate S.A., España 2001, 250 pp.
- Fondo Monetario Internacional. *Estadísticas financieras internacionales*, varios años.
- _____ Informe anual 1999.
- Girón Alicia. *Crisis Financieras*. Textos breves de economía. M.A.Porrúa-IIEc, México 2002, 101 pp.
- _____ *Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin. Argentina, Brasil y México*. IIEc-Cambio XXI. México 1995, 158 pp.
- _____ Deuda externa en los países emergentes, en Correa Eugenia y Girón Alicia (coord.) *Economía Financiera Contemporánea*. Tomo III. M.A. Porrúa, México 2004, pp. 189-208.
- _____ y Correa Eugenia (comps.). *Crisis y futuro de la banca en México*. M.A. Porrúa-IIEc-DGAPA, México 2002, 188 pp.
- Goncalves Reinaldo. *Globalizacao Financiera, Liberalizacao Cambial e Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira*; en Renato Baumman (coord.) *O Brasil a Economia Global*. Editora Campus, Brasil 1996, pp. 133-165.
- Green Rosario. *Lecciones de la Deuda Externa de México, de 1973 a 1977. De abundancia y escaseces*. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México 1998, cap 7, pp. 324-362.
- Guillén Arturo (coord.) *La deuda externa. Grillete de la nación*. Editorial Nuestro Tiempo, México 1989, 157 pp.
- _____ *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*. UAM-Plaza y Valdés editores. 2ª reimpresión, México 2001, 319 pp.
- Guillén Romo Héctor. *La contrarrevolución neoliberal en México*. Ediciones ERA, México 1997.
- Gurría José Ángel. *La política de la deuda externa*. Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- Huerta Arturo. *La liberalización financiera no genera condiciones de estabilidad monetaria y financiera*; en G. Mántey y N. Levy (comps.). "De la desregulación

- financiera a la crisis cambiaria: Experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático. UNAM, México 2000, pp.47-69
- _____ *La política monetaria y cambiaria de la globalización en los países en desarrollo*; en G. Mántey y N. Levy. (Coords.). Globalización financiera e integración monetaria: una perspectiva desde los países en Desarrollo. UNAM-M.A. Porrúa, México 2002, pp.261-287
 - Kregel Jan. *Flujo de capitales, fragilidad e inestabilidad financiera en el desarrollo económico*; en Girón y Correa (Coords.). Crisis financiera Mercado sin fronteras. UNAM- El Caballito, México 1998, pp. 39-65
 - _____ *Fragilidad financiera e inestabilidad económica*, en Correa Eugenia y Girón Alicia (coord.) Economía Financiera Contemporánea. Tomo III. M.A. Porrúa, México 2004, pp. 17-39.
 - Lusting Nora. *México de crisis en crisis*, en Bancomext. México: transición económica y comercio exterior. Fondo de Cultura Económica, México 1999, pp. 109-140.
 - Marini Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependencia*, Editorial ERA, México 1985.
 - _____ *Procesos y tendencias de la globalización capitalista*; en Marini y Millán (coord..) La teoría del desarrollo social latinoamericano, Tomo IV "Cuestiones contemporáneas". Ediciones el Caballito, México 1996, pp. 49-68.
 - Palazuelos Enrique. *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*. Editorial Síntesis, España 1998, pp. 17-93.
 - Pedrosa Mónica. *Los mercados financieros internacionales y su globalización*. AC-Editorial, España 2003, pp. 79-106.
 - Penha Cysne Rubens. *Aspectos macro e microeconómicos das reformas brasileiras*. CEPAL. Serie Reformas Económicas, No. 63, mayo de 2000, 71 pp.
 - Penido María y D. Magalhaes. *La experiencia de apertura financiera en Argentina, Brasil y México*. Revista de la CEPAL, No. 70, abril de 2000, pp. 53-69.
 - Petras James y M. Morley. *Los ciclos políticos neoliberales: América Latina "se ajusta" a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres*, en John Saxe-Fernández (coord..) Globalización: crítica a un paradigma. UNAM-IIEc-DGAPA-Plaza y Janés, México 2ª reimpresión, 2002, pp. 215-246.

- Plaza Cerezo Sergio. *Los bloques comerciales en la economía mundial*. Editorial Síntesis, España 2002, pp. 235-269.
- Rivera Miguel Ángel. *México en la economía global*. Editorial JUS, México 2000, pp. 163-197.
- Rodríguez Octavio. *La teoría del Desarrollo de CEPAL*, Siglo XXI, México 1986, pp. 24-40.
- Rubio Blanca. *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. Plaza y Valdés- UACH. México 2001, Cap. 2, 3, 4, pp. 55- 208.
- Salama Pierre. *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las Nuevas políticas económicas*. UAG-FCE, México 1999, 303 pp.
- Sáinz Pedro y A. Calcagno. *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*. CEPAL- Series: temas de coyuntura, No. 4, 1999.
- Schatán, Jacobo. *Deuda externa, Neoliberalismo, globalización. El saqueo de América Latina*._LOM Ediciones/ Universidad Arcis. Santiago de Chile, 1998, 197 pp.
- Schmid, Beat. (Compilador). *Libre Comercio versus realidades*. Ediciones Heinrich Böll. El Salvador, 2000.
- Solís Leopoldo. *Crisis económica-financiera 1994-1995*. El Colegio Nacional-FCE, México 1996, pp. 83-119.
- Sotelo Valencia Adrián. *Globalización y precariedad del trabajo en México*. Ediciones el Caballito, México 1999.
- Soto Esquivel Roberto. *Crisis Financiera global: México y el sudeste de Asia 1994-2001*. Tesis de Maestría. ENEP-Aragón. Noviembre de 2002, pp. 72-103.
- _____ y M. García. *Mercados Emergentes: Argentina, Brasil, Chile y México*. Tesis de Licenciatura. FE-UNAM, septiembre de 1997, pp. 40-134.
- Studart Rogéiro. *Liberalización financiera, mecanismos de financiamiento de la inversión y el crecimiento: elementos de preocupación.*; en G. Mántey y N. Levy (Coords.). *Globalización financiera e integración monetaria: una perspectiva desde los países en desarrollo*. UNAM-M.A. Porrúa, México 2002, pp. 289-315.
- _____ *Apertura y desregulación de los sistemas financieros en los noventa: grandes expectativas y resultados magros. El caso brasileño*, en G. Mántey y N. Levy (comps.). "De la desregulación financiera a la crisis cambiaria:

- Experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático. UNAM, México 2000, pp. 281-320.
- o Sunkel Osvaldo y P. Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI, México 1981, pp. 15-268.
 - o Tamames Ramón. *Ecología y Desarrollo (la polémica sobre los límites al crecimiento)*. Alianza Universitaria Editorial, Núm. 293, España, 1985.
 - o Valenzuela Feijoó. José C. *¿Qué es un patrón de acumulación?*, FE-UNAM; México 1990, pp. 54-90.
 - o Vidal Gregorio. *Grandes empresas, economía y poder en México*. UAM-Iztapalapa y Plaza y Valdés editores. México 2000.
 - o Vuskovic Bravo, Pedro. *La crisis en América Latina. Un desafío continental*. Siglo XXI-UNU, México 1990. Cap 3 y 4, pp. 58-134.

HEMEROGRAFÍA

- Calva José Luis. *Mercado y Estado en la economía mexicana. Retrospección y prospectivas*. Problemas del Desarrollo, Vol. 28, Núm. 109, México. IIEc-UNAM, abril-junio 1997, pp. 71-101.
- Correa Eugenia. *Liberalización y crisis financiera*. Comercio Exterior, Vol. 49, núm.1, enero de 1999, pp. 54-61.
- _____ *Deuda y mercados financieros*. Documento extraído del sitio web, <http://www.redcelsofurtado.edu.mx>
- Dos Santos Theotônio *Neoliberalismo: Doctrina y política*. Comercio Exterior, Vol. 49, Número 6, México, junio de 1999, pp. 507-526.
- El Financiero, México D.F. Varias fechas.
- El Universal México D.F. varias fechas.
- Fisher Irving. *La teoría de la deuda- deflación en las grandes depresiones*. Problemas del Desarrollo, Vol. 30, No. 119, México, IIEc-UNAM, octubre-diciembre 1999, pp. 189-210.
- Fukuyama Francis. *¿El Fin de la historia?* DOXA. Cuadernos de ciencias sociales. Año 1, Núm.1 Otoño de 1990.
- Guillén Arturo. *México: deuda y desarrollo económico*. Documento extraído del sitio web, <http://www.redcelsofurtado.edu.mx>
- Kregel Jan. *Flujos de capital, banca mundial y crisis financiera después de Bretton Woods*. Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 1, México, enero de 1999, pp. 7-15.
- La Jornada. México D.F. Varias fechas.
- Minsky Hyman P. *Ondas largas en las relaciones financieras: factores financieros en las depresiones más severas II*. Problemas del Desarrollo, Vol. 30, No. 119, México, IIEc-UNAM, octubre-diciembre 1999, p. 175-188.
- Pérez Benitez Manuel. *Balance del desempeño de la administración foxista*. Eseeconomía, IPN. Nueva Época, Núm. 2, Invierno 2002, pp. 67-75.

- o Petras James. *El imperio y los trabajadores*. Eseconomía, IPN, nueva época, No.3, México primavera 2003, pp.5-17.
- o _____ *Brasil: neoliberalismo, crisis y política electoral*. Documento extraído del sitio web, "la página de Petras" <http://www.rebellion.org/petras/petras190902.htm>
- o Sader Emir. *El imperio y los trabajadores*. La Jornada, viernes 29 de noviembre de 2002.
- o Stiglitz Joseph. Ponencia presentada en el seminario, "Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: Las reformas pendientes", San José, Costa Rica, abril de 1998.
- o Vidal Gregorio. *Deuda externa, crédito e inestabilidad económica: La lógica de los mercados internacionales de capital, el problema de la deuda externa y el bloqueo a las condiciones de desarrollo*. Documento extraído del sitio web, <http://www.redcelsofurtado.edu.mx>
- o Wallerstein Immanuel. *¿Globalización o era de transición?* Eseconomía. IPN, nueva época, No. 1, otoño 2002, pp. 5-17.

Publicaciones electrónicas.

Girón y Correa (coord.) *Estructuras financieras en América Latina. Fragilidad y Cambio*. Primer Seminario de Economía Financiera, IIEc-UNAM, México 2001.

World Bank. *Global Development Finance*. CD-ROM, 2002.

Páginas web consultadas.

<http://www.americaeconomia.com/>

<http://www.bndes.gov.br/>

<http://www.brazil.gov.br/>

<http://www.economia.gob.mx/>

<http://www.fazenda.gov.br/>

<http://www.inegi.gob.mx/>

<http://www.memoria.com.mx/>

<http://www.rebellion.org/petras/>

<http://www.redcelsofurtado.edu.com/>

<http://www.shcp.gob.mx/>

<http://www.tercermundoeconomico.org.uy/>