



Revista de Fomento Social, 50 (1995), 473-492

Políticas económicas y ética en la región de América Latina y el Caribe

1995 habrá sido un año de profundas convulsiones en algunas economías latinoamericanas. Hace un año, por ejemplo, se desencadenó en Méjico una crisis financiera de grandes proporciones, que dio al traste con un cierto triunfalismo mal fundado acerca de la capacidad del gobierno del depuesto Salinas para enderezar la economía de su país y superar la crisis de la pobreza que afecta a una gran proporción de su población, particularmente indígena. Precisamente, el conflicto de Chiapas no es más que una manifestación espectacular de ese grave problema. El llamado "efecto tequila" impactó en cascada a otros países. Nuestra revista se ha ocupado en anteriores ocasiones de la problemática económica y social de Latinoamérica; pero en la coyuntura de los últimos meses, no está de más volver a reflexionar críticamente sobre las políticas económicas vigentes en aquel subcontinente, de la mano de uno de nuestros conocidos colaboradores, profundo conocedor de la región.

—Rafael CARBONELL DE MASY S. J. (*)—

(*) Consultor de la F.A.O.

ESTUDIOS

Aunque en la región de América Latina y el Caribe no pocas políticas económicas influyentes han arrancado de una perspectiva normativa de la economía que incluía valores morales, tales como el de una sociedad más justa en sus relaciones económicas, preferimos separar inicialmente la realidad económica a la que atañen las políticas de la apreciación ética de esas políticas.

Políticas económicas: desde la base del análisis estructuralista hasta las exigencias del ajuste estructural.

En los modelos de análisis económico el término estructura expresa las relaciones que existen entre las variables más significativas, de dependencia o de interdependencia, y que intentan representar la economía real: sólo con criterios coherentes de simplificación adecuada logramos un modelo manejable; con modestia utilizamos el modelo para prever resultados en esa representación aproximada de la realidad, interpretándola; tras la verificación relativa del modelo, definimos objetivos apropiados (sean referidos a una empresa, a un sector económico, o a una nación) y proponemos las políticas para alcanzarlos, anticipando, dentro de la inevitable incertidumbre, sus efectos y consecuencias.

En realidad, una buena parte del análisis estructural suele situarse entre la micro y la macroeconomía (1).

No vamos a entrar ahora en la discusión sobre la utilidad del análisis estructural como la interacción de un determinado sector con la política macroeconómica. Prolongarlo a la macroeconomía, muchas veces, resulta demasiado pretencioso, corriendo el riesgo de proponer análisis y soluciones unilaterales, por motivos bien distintos.

El mismo uso del término *estructural* lo indica. Según las circunstancias históricas y corrientes de pensamiento económico, la palabra estructura y sus derivados adquieren un significado o un matiz particular.

Entre 1960 y 1975, arraigó la *teoría estructuralista sobre el subdesarrollo de*

(1) "Spesso l'analisi strutturale prende le mosse da analisi microeconomiche: è questo il caso delle teorie dell'equilibrio che mirano a spiegare i processi attraverso i quali si perviene (..) Il passaggio dalla microeconomia all'analisi strutturale appare quindi relativamente facile e sotto certe ipotesi del tutto ragionevole. È invece il passaggio all'analisi macroeconomica che solleva (..) problemi di non facile soluzione" (LOMBARDINI, S. (1986), *Il Nuovo Corso di Política Economica*: Torino, v.I, pág.xx)

los países del Tercer Mundo. Lo explicaba por la infrautilización de los recursos nacionales, una consecuencia de factores estructurales e institucionales (no faltaban quienes incluían lo institucional en una volátil acepción de estructura o lo supeditaban a la misma estructura): todo ello se originaba en las situaciones de *dualismo económico imperante*, dentro y fuera de esos países.

Según esta teoría, sólo cabía superar todo dualismo y dependencia en la medida que el crecimiento del producto nacional bruto (PNB) proviniese del sector industrial principalmente, y no del sector primario, mero productor de materias primas (actividades extractivas, forestales, agroganaderas, pesca, etc). Esta alteración de la composición de los sectores en el PNB merecía ser designada como *transformación estructural*.

En contraste paradójico, y rompiendo con su comportamiento habitual, desde 1980 el Banco Mundial ofrece préstamos que no financian proyectos específicos: son los *préstamos de ajuste estructural*, a medio plazo; se concedían con la condición de que los países prestatarios (entre éstos, varios de rápida industrialización, *transformación estructural*), agobiados por la deuda externa, pusieran en práctica políticas de reforma económica tendentes a remover cuantas injerencias del Estado impedían que tanto los precios de los productos como las remuneraciones a los factores productivos fueran el reflejo del mercado competitivo, y lo fomentaran.

Los *préstamos de ajuste estructural* representan el programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional para controlar la demanda agregada a corto plazo (con la reducción del gasto público, impuestos, etc) y conseguir la estabilización macroeconómica (2).

No puede negarse que se ha producido una mayor apertura al mercado internacional, con la eliminación de no pocos controles en las importaciones, la reducción y mayor racionalidad en las tarifas arancelarias, la introducción de varias tarifas nuevas, y las medidas encaminadas a promover las exportaciones.

Tampoco debemos ocultar una parte de lo sucedido: invocando la soberanía nacional, algunas políticas económicas fundadas en los enfoques estructuralistas (o, a veces, en los no estructuralistas) aumentaron demasiado el tamaño del sector público y también el endeudamiento, con los subsiguientes desbarajustes políticos, sociales y económicos.

(2) SÖDERSTEN, B. and REED, G. (1994), *International Economics*, third edition, London, pág. 425.

Pero, tras el *ajuste estructural* (en sí y a primera vista, con pretensiones menos espectaculares que la *transformación estructural*), ¿hasta dónde llegará la remoción de injerencias del Estado? ¿Cuáles serán las consecuencias finales?

¿Acaso no se caería en una simplificación imprudente, si los países en desarrollo aceptasen como prioridad la competencia en el mercado, tal como éste funciona? ¿No convendría seguir esta senda con mayor cautela, evitando una apertura tal a la globalización del mercado que implique una merma de las capacidades productivas del país, amenazadas por guerras ocasionales de precios o subsidios, debilitando aún más la autoridad pública en el ámbito local, regional, nacional o supranacional?

Las limitaciones estructurales

La limitación de las injerencias estatales no siempre coincide con la aparición de las iniciativas y de la responsabilidad esperadas. Otras rigideces e impedimentos relativamente permanentes, de fondo, restringen y condicionan nuestras expectativas de comportamientos y de resultados, tanto en la evolución de una empresa como de una región o país.

Aquí, la contraposición entre lo estructural y lo coyuntural nos ayuda a expresar todas las rigideces y límites en la frontera de posibilidades, así como a ponderar las expectativas de algunas políticas económicas.

En aquellos países dotados de adecuadas infraestructuras de servicios básicos, con una economía nacional diversificada y competitiva por la solidez de sus empresas accesibles a mercados amplios (incluso de capitales y de tecnología), parece deseable una política económica (monetaria y fiscal) orientada a la integración de mercados complementarios, recortando injerencias inoportunas del poder público. Una mayor estabilidad política y económica favorece las iniciativas y la participación privada en los diversos sectores y en espacios geográficos cada vez más extensos.

Por el contrario, la mayoría de los países en desarrollo, por extensos que sean sus territorios y abundantes sus recursos naturales, se caracterizan por una serie de rígidas limitaciones. Podemos denominarlas *limitaciones estructurales*. La importancia de cada limitación, así como su número varían a lo largo del tiempo y en los diversos espacios geográficos, al igual que el propio concepto de desarrollo o subdesarrollo económico.

Al seleccionar determinados problemas estructurales, como trasfondo común para nuestro limitado análisis de las políticas económicas, pretendemos apuntar los planteamientos éticos que suscitan en América Latina y el Caribe, tal como denominan a la región, con poco acierto, los organismos internacionales.

La pobreza persistente

Aun con frecuentes excedentes en la balanza comercial, el crecimiento económico característico de la mayoría de los países de la región no logra erradicar la pobreza persistente.

La pobreza no puede ser considerada solamente como efecto de ese mismo crecimiento o desarrollo económico insatisfactorio; constituye un problema estructural: el pobre, como sujeto potencialmente activo en la economía, consumidor, productor y capaz de animar la vida social, sufre las consecuencias de su escaso poder adquisitivo en la insatisfacción de sus necesidades básicas; y, al propio tiempo, su salud, sus condiciones de vida y su educación no le permiten hallar empleo eficiente y equitativamente remunerado. La pobreza estructural también obstaculiza así el desarrollo con equidad, sustentable, que integre las capacidades productivas de las regiones de un mismo país.

Entre 1980 y 1990, avanzó el empobrecimiento, y aún más en las áreas urbanas.

En 1980, el producto por habitante de la región equivalía a “un 19% del ingreso medio de los países industriales; para 1990 el ingreso latinoamericano por habitante alcanzó apenas una décima parte, 9,8%, del de los países desarrollados. Puesto en esta perspectiva, el ingreso medio por habitante ha caído a la mitad de lo que era al inicio de la década. Si a esto se agrega el hecho de que el deterioro en el producto por habitante en la región se dio simultáneamente por una mayor concentración en la distribución del ingreso en los países latinoamericanos, ya que la mayor parte de las consecuencias negativas de la crisis y de los sacrificios de los procesos de ajuste se concentraron en las clases medias y en la población más pobre, es evidente que la situación relativa de la inmensa mayoría de la población latinoamericana ha sufrido un grave retroceso durante la última década” (3).

(3) FAO (1994), *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, Santiago de Chile, págs. 22-23.

El incremento numérico de hogares pobres, incluso en los que caen por debajo de la línea de la indigencia, implica que la pobreza no disminuye sólo con la acelerada urbanización; y, por vez primera, en la década de los 80, “el número de pobres radicados en zonas urbanas superó (en términos absolutos) al de los localizados en zonas rurales” (4).

La pobreza rural y urbana, junto con la recesión económica de la región, se hizo sentir con mayor fuerza a raíz de la “abrupta suspensión de los flujos de recursos extranjeros” y de “la necesidad de servir a la deuda, que convirtieron a la región en exportadora neta de capital, modificando drásticamente su situación de pagos internacionales” (5).

Si bien ya en 1990 el peso de la deuda externa resultaba menos duro, la pobreza persiste como problema grave incluso en áreas urbanas y rurales de varias importantes naciones (como Brasil, Argentina y Méjico), y con un ingreso promedio por habitante tan alto comparativamente como el de Argentina, que atrae inmigrantes. Y ahora la pobreza manifiesta sus efectos en modos nuevos de violencia y de participación en actividades ilegales, como el narcotráfico.

Una economía aún muy vulnerable a factores externos

Con un superávit de 20.000 a 30.000 millones de dólares en la balanza comercial desde 1982, pese a los decrecientes precios de las principales exportaciones, la salida de capitales por concepto de intereses y utilidades, durante los años ochenta, ... “se mantuvo en el orden de los 35.000 a 40.000 millones de dólares anuales, con un déficit en la cuenta corriente anual de unos 10.000 millones por año” (6).

Sin embargo, desde 1989, el movimiento neto de capitales hacia la región ha posibilitado una mejora de la balanza de pagos y el restablecimiento de la corriente de capitales hacia la región, principalmente concentrado en pocos países: México, Argentina, Brasil, Venezuela y Chile. En 1993, se esperaba que para los años sucesivos la entrada neta de capital beneficiase progresivamente las economías de un gran número de países de la región.

(4) Estudios realizados en 1989 respecto a 1980 confirmaron un avance en el número de hogares pobres, del 35 al 37%, y de los hogares bajo la línea de la indigencia, del 15 al 17%. op.cit. pág. 159.

(5) Idem, pág. 25.

(6) Idem, pág. 100.

No faltaban argumentos. Este flujo positivo de capital era fruto de la renegociación de la deuda externa impagable, en beneficio tanto de deudores como de acreedores, según diversas opciones. También se debió a una serie de medidas adoptadas para redimensionar la actividad del estado, privatizar empresas públicas (principalmente las endeudadas frente a los acreedores privados extranjeros), y reemplazar las políticas de sustitución de importaciones por las de promoción de exportaciones, alentadas con la creación de amplios espacios de mercados comunes iniciados por acuerdos multilaterales.

En la región, de 1990 a 1993, las exportaciones crecieron a un promedio del 6,9% anual; y el producto interno bruto, al 3,3%. Durante los años 80, el producto interno bruto sólo creció al 1,2% anual; y las exportaciones, a una tasa del 5,3%. Esto también significa un coeficiente mayor de las exportaciones en el producto interno bruto: del 14% en 1980, al 21% en 1990, y al 23% en 1993 (7).

De estas cifras sólo cabía deducir lo siguiente: “la creciente importancia del sector de exportación en las economías de la región puede atribuirse, en parte, al dinamismo de ese sector y, en parte, al deficiente desempeño de la economía regional en conjunto”. Pues, como efecto del ajuste recesivo ocasionado por la deuda externa (en las primeras etapas, con financiamiento interno muy costoso, disminución del empleo y de los salarios reales), la menor demanda interna repercutía en una baja tasa anual de crecimiento del PNB “a pesar del dinamismo exportador” (8).

Por las características de los productos exportados y las reservas acumuladas en la banca central, la economía de la región aparece todavía, en su conjunto, como sumamente vulnerable a factores externos. Entre estos factores externos destacan la entrada o salida neta de recursos financieros externos, y el comportamiento del mercado internacional de materias primas o de sus derivados (por la transformación de productos agrarios; o de actividades extractivas, como acero, cobre refinado, etc), o de aquellos productos exportados por los países industriales en competencia con los procedentes de nuevos países industrializados, o los que proceden de las recién reconvertidas economías centralizadas que se han abierto al mercado internacional.

(7) CEPAL (1995), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, pág. 11.

(8) *Ibidem*.

Como consecuencia, el dinamismo exportador aún no repercute suficientemente como estímulo a un aprovechamiento eficiente de recursos ociosos, fortaleciendo las economías regionales en cada país, e integrando con mayor complementariedad las economías de América Latina y el Caribe.

Infraestructura y economías regionales dentro de cada país

En un sentido más amplio, la infraestructura posibilita las *conexiones diversas* necesarias para el desarrollo: físicas (red ferroviaria, fluvial, de carreteras, etc); económicas (flujos de materias primas, de productos semielaborados y acabados; de los servicios bancarios; etc); de población (movilidad permanente o temporal, etc); tecnológicas (innovaciones y difusión técnica, etc); de comunicaciones (investigación, formación y difusión); de los servicios comunes básicos (disponibilidad de energía, transporte, etc); de organización política (modelos prevalentes de autoridad política nacional, regional, local; protección de los ciudadanos); etc (9).

La disponibilidad y las características de todos los servicios requeridos guardan relación con el número, las características y la capacidad productiva de cada asentamiento humano: ciudades con servicios básicos que llegan a ser accesibles a localidades de dimensiones muy reducidas a través de las *conexiones* de poblaciones intermedias.

Desde la perspectiva de la organización del espacio geográfico con miras a su desarrollo, bastantes estructuras del sector industrial de la región reflejan políticas de sustitución de importaciones: fomentaron los polos de desarrollo industrial en torno a la gran ciudad, junto al mercado con mayor poder de compra y al potencial laboral con más diversas especializaciones.

Sobre todo entre 1950 y 1980, cuando la región duplicó su población, al igual que el ingreso promedio por habitante, pero creció a ritmo mayor el endeudamiento externo, aumentaron considerablemente la concentración demográfica y los contrastes entre las regiones, según que contasen con importantes áreas industriales, o que produjesen únicamente materias primas y que dispusiesen al mismo tiempo de recursos humanos ociosos, especializados o no.

(9) Véase RONDINELLI, D. A. (1985), *Applied Methods of Regional Analysis, The Spatial Dimensions of Development Policy*, London, Westview Press.

La reciente reorientación hacia los mercados externos no ha repercutido en una transformación sustancial de la infraestructura de la región, con sus conexiones y servicios disponibles.

Aún falta un número suficiente de ciudades intermedias, núcleos urbanos que ofrezcan esos *servicios o funciones básicas para el desarrollo*, facilitando las *conexiones* entre poblaciones de tamaño diverso al igual que entre necesidades y capacidades varias según servicios.

No siempre existe proporción entre los servicios ofrecidos, y sus instalaciones, y las características de los asentamientos humanos.

En particular, la insuficiencia o la ausencia de conexiones a través de ciudades intermedias priva de servicios convenientes a los núcleos menores; se produce un empeoramiento proporcional al grado de centralización administrativa de servicios públicos, inclinada a otorgar preferencias a la capital nacional, o a la capital provincial; y, de modo similar, a la capital del estado o de la provincia en una república federal.

De continuar las actuales tendencias de acumulación industrial y urbana, aumentarán sus costes directos (de concentración edilicia en una misma ciudad, de energía, etc) e indirectos atribuibles a la misma irracional ocupación del espacio. Es el caso de la conflictividad y delincuencia crecientes en zonas urbanas, y hasta en las rurales, sin que ambas ofrezcan servicios públicos proporcionales a las necesidades: unas, con población excesiva, siguen atrayendo inmigrantes; y otras, de población relativamente tan escasa que se juzga no compensa dotarla con los servicios más elementales.

El deterioro ecológico

Ligado al problema de la infraestructura, el ambiente sufre las consecuencias del acelerado proceso de urbanización y del uso inadecuado de recursos naturales (hídricos, forestales, agropecuarios, ícticos, mineros, etc) en cuanto a sus fines, a su conservación racional, y a un desarrollo menos desequilibrado.

Algunas espectaculares bellezas naturales han desaparecido, sacrificadas a la generación de energía eléctrica, para servir a las megalópolis principalmente, sin ponderar otras alternativas viables (10).

(10) Entre estas bellezas naturales ya inexistentes destacan las Cataratas o Saltos del Guairá.

La región, con más de la mitad de los bosques tropicales del mundo y no menos del 40% de las plantaciones forestales de los países en desarrollo, pierde más de 7 millones de hectáreas por año; en los últimos 30 años, la deforestación ya supera los 200 millones de hectáreas.

El criterio de la nueva frontera agrícola ha considerado (y todavía considera) la riqueza forestal como reserva de tierras para la expansión indiscriminada de actividades agropecuarias y para generar energía.

Una pérdida forestal cuantitativa y, aún más, cualitativa por la desaparición de especies escasas. Es una fuente potencial de valor agregado cuando son artísticamente transformadas, y cuando se adoptan medidas para permitir la reproducción de esas especies, sin caer en su desproporcional sustitución por cultivos anuales y especies ajenas al ambiente, con el consiguiente empobrecimiento de los suelos.

La deforestación, a veces prolongada hasta los mismos márgenes de los ríos, ha agravado la erosión, con despilfarro de millones de toneladas de tierra fértil, alteración del sistema fluvial, y desaparición de fauna y flora (11).

La infraestructura financiera

En el trasfondo de las crisis financieras padecidas en toda la región, con efectos restrictivos en las políticas económicas, hallamos las deficiencias de los mercados financieros.

De suyo, los mercados financieros estimulan y movilizan el ahorro, mantienen su valor, transforman los fondos de ahorro en créditos que canalizan a los lugares de actividades productivas, ajustan la oferta y la demanda de capital, realzan el grado de la liquidez y la seguridad de los activos financieros, elevan la movilidad de factor productivo capital entre distintos sectores económicos, protegen de la imposición de medidas monetarias que promulguen las autoridades y proporcio-

Fueron eliminadas por la construcción de la represa hidroeléctrica mayor del mundo, la de Itaipú, entre Brasil y Paraguay. Fueron desechadas las propuestas de alternativas capaces de generar la misma cantidad de energía eléctrica, por medio de diversas represas en la misma cuenca, con menor riesgo natural y menor endeudamiento al irse negociando el financiamiento para la construcción de una nueva represa, contando con los ingresos de las ya construidas.

(11) FAO (1988), *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe, Anexo V, Subsectores productivos: agrícola, ganadero, pesquero y forestal*, Roma.

nan abundantes innovaciones financieras (12).

Pues bien, es inimaginable que los mercados financieros presten estas funciones en zonas carentes de una infraestructura apropiada de servicios.

Menos aún si el país no dispone de adecuada *infraestructura financiera*, conjunto de instituciones, instrumentos de mercado, normas y comportamientos financieros que posibilitan la misma base financiera y monetaria de la economía: satisfacer las necesidades de capital para inversiones a largo plazo, de crédito a medio y a corto plazo, de operaciones que relacionen depósitos de ahorro con instrumentos de pago, de un mercado de dinero como sistema bancario en sí, en relación con la banca central.

En líneas generales, ante un funcionamiento insatisfactorio del mercado financiero (muy concentrado en actividades de menores riesgos, clientes accesibles, bancos relacionados con comercio y financiación exterior, etc) el Estado, por medio de sus bancos o de participación mayoritaria pública (como bancos nacionales o regionales de desarrollo) muchas veces intervino al margen de las fuerzas del mercado, y fuera de sus propias posibilidades. Se siguieron criterios que estimulaban mucho más la demanda de crédito que el ahorro y la selección racional de los proyectos subsidiados: con arbitrarias tasas de intereses, tan bajas que resultaban negativas por la tasa de inflación, y con selección de proyectos y actividades financiadas sin consideración del alcance y control real (exceso y riesgo de sobredimensionar capacidades productivas sin horizonte de mercados; desvíos de fondos, etc).

Las consecuencias no se hicieron esperar: tasas de interés acordes con sus costes y en función del proceso inflacionario "previsible", endeudamiento insoportable hasta por las empresas antes favorecidas, desánimo para emprender actividades, etc; y oligopolio bancario reforzado tras el desprestigio de los bancos oficiales.

La experiencia enseña que en la medida en que el Estado vela por la *infraestructura financiera*, aumenta el número y calidad de agentes que actúan en el mercado, reduciendo el dualismo en la actividad financiera, reflejo del dualismo económico.

Un proceso no fácil, cuando a la improvisación indicada del sector público en

(12) DRESLER, A. (1988), *Ländliche Finanzmittler in Entwicklungsländer*, Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang, pág. 36.

el mercado financiero, hemos de añadir la que también ha habido en el sector privado: a veces, por crecimiento desmesurado de la propia entidad o por adentrarse en ámbitos para los que carecía de competencia.

Adopción o ausencia de políticas económicas

¿Acaso no resulta presuntuoso hablar de políticas económicas nacionales de la región, si los gobiernos sólo disponen de escasa capacidad de maniobra, mientras los procesos de privatización y de globalización avanzan a la par, y al parecer, de manera irreversible?

Todo lo contrario. Las situaciones predominantes exigen encarar el tema, con plena conciencia de las restricciones, de los condicionamientos previos y de las presiones de grupos con diverso poder que recortan la libertad deseable para adoptar la política económica general en función de sus objetivos prioritarios.

En sí, los requisitos de los *préstamos de ajuste estructural* tendentes a reducir un sector público sobredimensionado para sus recursos y su capacidad de gestión, no son obstáculo para una acertada política de privatizaciones, coherente con una coordinación de servicios de interés público transferidos al sector privado.

Si pensamos que, en no pocos países de la región, un 70% del déficit público depende de inversiones y servicios unidos a las infraestructuras (de comunicaciones físicas, agua y energía), no extraña la urgencia de introducir nuevas formas de financiación y de gestión de esos servicios.

Por otra parte, la reducción del déficit público por razón de infraestructuras permitiría orientar los recursos hacia bienes públicos directamente relacionados con las necesidades básicas de los ciudadanos (salud, educación, etc).

Estas mismas alternativas destacan algo fundamental en las políticas económicas: sus efectos más desconcertantes acontecen cuando el número de los objetivos no guarda proporción con los instrumentos o acciones y recursos para alcanzarlos en el tiempo previsto.

En este sentido, la multiplicación de objetivos, invocando la responsabilidad del Estado, puede desembocar en unas políticas económicas demasiado ambiciosas para ser serias; y hasta fomentar una injerencia del poder público en la solución de problemas que la propia sociedad debe organizarse para resolverlos.

Después de tantas expectativas ilusas de la transformación estructural con

apoyo de los gobiernos, corremos ahora el riesgo de expectativas no menos frustrantes por la ausencia de políticas económicas coherentes o su postergación, y la entrega simultánea del país a las fuerzas del mercado.

Pero no renunciemos a las políticas económicas porque surjan desfases: aun con objetivos proporcionales a los recursos y a las acciones necesarias para alcanzarlos, pueden darse desfases entre el momento en que se reconocen como convenientes, y el de su adopción (*retardo en la decisión*); e, incluso ya adoptadas, pueden ocurrir postergaciones en llevarlas a la práctica (*retardo interno de la acción*) o que los efectos esperados lleguen con un aplazamiento mayor del previsto (*retardo externo*).

Tampoco pensemos que los desajustes entre los objetivos de las políticas económicas y sus resultados, sean debidos sólo a una falta de lógica o a la pérdida de contacto con la realidad: las incertidumbres de tantos factores incontrolables y las reacciones imprevistas explican no pocas demoras o resultados distintos de los anticipados.

La conciencia de las limitaciones al planear y llevar a cabo las políticas económicas, particularmente en países más abiertos al contexto internacional, también exige un cuidadoso seguimiento y una oportuna rectificación, cualquiera que sea su causa (por error o por incertidumbre).

Esta capacidad para afrontar a tiempo las limitaciones y la validez relativa de los mismos presupuestos que sustentan unas determinadas políticas monetarias y fiscales, ya no permiten el aceptarlas con un carácter absoluto e irreversible. Aun aquellas inspiradas en el reajuste estructural, a lo sumo, logran a través de diversas medidas (entre ellas, la reforma fiscal) reducir los efectos de sobrevaluar la moneda nacional, o postergarlos por un tiempo limitado (13).

Estos aspectos son sumamente válidos, cuando determinadas medidas económicas, adoptadas basándose en relaciones entre variables insuficientemente

(13) En la región de América Latina y el Caribe, la captación de créditos por medio de bonos aumentó espectacularmente entre 1989 y 1993. Esto incidió en un mayor valor de la moneda nacional (y de la tasa de cambio) y precios más altos de productos no importados; también aumento del consumo y de la inversión no proporcional a las exportaciones, y riesgos implícitos en la rápida entrada de capital procedente del exterior. En México, el superávit en el comercio exterior de 1987, se transformó en déficit creciente en 1994. (Cfr. F.E. PIRES DE SOUZA (1995), "Fundamentos econômicos da crisis do peso", *Política Externa*, junho, págs. 50-69.

verificadas, se prolongan demasiado, con unos efectos opuestos a los esperados; es lo que ocurre cuando se fija la tasa de cambio para frenar la inflación (sin antes devaluar una moneda nacional sobrevalorada), desalentando las exportaciones, y acabando en situaciones posteriores de creciente desempleo e inflación (14).

En otras palabras, la adopción y puesta en práctica de una política económica tiene sus límites, condiciones y exigencias; y tanto sus efectos, directos e indirectos, como sus demoras diversas inciden en el bienestar de una sociedad: en la renta nacional y en su distribución dentro de una sociedad más diferenciada de la que, por lo común, suponen las políticas económicas según sus metas o criterios.

En la política monetaria, a la par que en la fiscal, existe una capacidad de influir sobre el ahorro y la tributación que sólo logra aprovechar un gobierno acreditado tanto por sus políticas económicas, como por su capacidad de seguirlas y de controlar las desviaciones, dentro de la esfera definida de su competencia.

La multitud de instituciones públicas, de ámbito nacional o inferior, va acompañada de organismos de control (el tribunal de cuentas u otros órganos similares) que no gozan siempre de la necesaria independencia o que, en no pocos casos, cumplen tareas destinadas a quedar en simples recomendaciones a los gobernantes de turno. Peor aun cuando se trata de empresas públicas (bajo forma jurídica de sociedad anónima) cuyos directivos eligen auditores externos muy capaces para elaborar los informes apetecidos.

En esas circunstancias no extraña la magnitud de la deuda pública acumulada por instituciones y empresas públicas; y se comprende la urgencia en privatizarlas (15).

La privatización de empresas y servicios públicos

Una política de privatización de empresas públicas, muchas veces no controladas por la propia autoridad pública, ineficientes en comparación con empresas privadas del mismo sector, y que provocan el aumento de la deuda externa con

(14) Un caso de éstos fue la política cambiaria de Chile desde 1979 hasta 1982 principalmente, actualizándose los salarios según la tendencia precedente en los precios al consumo.

(15) Sobre la variedad de empresas públicas endeudadas y sus relaciones con el gobierno central, véase *The Public Sector and the Latin American Crisis*, obra compilada por LARRAIN, F. y SELOWSKI, M. (1991), San Francisco, ICS Press, International Center for Economic Growth.

sus déficits crónicos, parecía prometedora: frenaría despilfarros, estimularía la participación de empresas sólidas capaces de la readaptación estratégica de las empresas adquiridas, fomentaría el empleo productivo y mejor remunerado, etc.

Desde 1988 a 1992, las privatizaciones produjeron entradas por valor de 40,8 miles de millones de dólares para la región, y un 29% de esos fondos provenían del exterior (16).

El entusiasmo inicial de la opinión pública pronto declinó cuando fueron conociéndose las circunstancias y procedimientos de la privatización: ventas de empresas públicas sin evaluarlas oportunamente, hasta con datos malos, cuentas no actualizadas y cuyos datos ho habían sido defluctados.

A esto añadamos, sobre todo en las primeras privatizaciones, que no fueron definidos los objetivos que pretendía el traspaso de propiedad, ni fijados unos requisitos realistas (como el empleo), y la carencia de procedimientos de licitaciones competitivas y transparentes.

Menos aún fueron debidamente analizadas las consecuencias de la concentración de poder en un sector económico (oligopolios y monopolios por acuerdos entre empresas), como de hecho ha ocurrido (17).

Considerando todo el endeudamiento acumulado en las empresas privatizadas, sus nuevos propietarios normalmente primero invierten en ellas para sanearlas financieramente; expanden la capacidad productiva o la diversifican, generando empleo, conforme a las oportunidades de mercado. Tampoco sorprenden los retardos en las estrategias de los empresarios.

Política fiscal

Si la privatización de los servicios públicos ha cercenado gastos superfluos en instituciones y empresas ineficientes, no es posible satisfacer todas las necesidades de una sociedad a precios que cubran los costes; esto vale desde la infraestructura física para las comunicaciones hasta la salud y educación.

Con la privatización, construir una gran autopista de 2.000 Kms. para unir dos

(16) SHIRLEY, M.M. (1994), "Privatization in Latin America: Lessons for Transitional Europe", en *World Development*, September, pág. 1314.

(17) PNUD (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1993, participación popular*, Asunción, págs. 56-59.

megalópolis de países diversos, resulta mucho más rentable para la constructora privada que reparar y ampliar un ferrocarril o unas carreteras menos distantes, sin las cuales todos los años se pierden más de 4 millones de toneladas de granos.

Junto a la venta o arrendamiento de servicios públicos, y a su financiamiento a través de bonos del tesoro, existe la vía tributaria que haga posible un bienestar económico mínimo a todos los ciudadanos; de esa forma se fomenta entre ellos la solidaridad tanto en las relaciones económicas como en las sociales.

Dentro de la vía tributaria, unas contribuciones distribuyen los costes de la actividad pública entre sus beneficiarios; otras (diversos impuestos) no conceden a quienes las pagan un derecho inmediato a la contraprestación correspondiente del Estado.

Dadas las distancias físicas y diferencias socio-económicas que caracterizan a las regiones y a sus asentamientos de población, tanto los principios de la imposición (principio de equivalencia entre recaudación y uso de tributos para prestaciones públicas y principio de capacidad contributiva) como los criterios para una imposición eficiente aconsejarían, en cuanto fuera posible, una organización descentralizada de las finanzas públicas, junto con una intervención del gobierno nacional o federal para lograr objetivos de distribución y estabilidad socio-económica. En esos supuestos, no extraña que los contribuyentes de las ciudades y regiones prósperas tiendan a inclinarse hacia mayor privatización de los servicios públicos.

No faltan casos donde “la eficiencia impositiva depende además de la voluntad y capacidad de las autoridades de poner al descubierto hechos fiscales y dispensar igual trato a todos los contribuyentes”. Lo grave no es sólo la corrupción generalizada. “Con frecuencia existe intencionalidad política para denegar la estructura y el personal necesarios, por lo que la ineficiencia administrativa en cierto modo está programada. Si de tal suerte la carga tributaria efectiva se convierte en un test de moral y habilidad, el escepticismo de la población resulta comprensible. Antes de comenzar a implementar un sistema impositivo *justo* es necesario crear las condiciones administrativas para que las autoridades competentes desempeñen eficientemente sus funciones” (18).

(18) “Este sería otro punto en el que puede haber un importante aporte en materia de asesoramiento fiscal”. Cfr. H.J. RÖSNER (1995), “Elementos básicos de un sistema impositivo económicamente eficiente y socialmente equitativo”, *Contribuciones 2/1995*, CIEDLA, Buenos Aires, pág. 45.

Política monetaria y promoción del mercado financiero

La región (y las naciones que la integran) nunca alcanzará ese grado posible de autonomía económica conveniente para mejorar sensiblemente su propia capacidad de negociación en el mercado internacional, ni gozará de las ventajas positivas de la economía de mercado, mientras carezca de las condiciones indispensables para el funcionamiento correcto de los mercados financieros, en sus instituciones, sus normas y sus comportamientos.

Comenzando por la responsabilidad del Estado respecto a no defraudar con el dinero (sea en efectivo o en depósitos a la vista) como medio común de pago inmediato. Esto supone una Banca central capaz de controlar la oferta monetaria, porque ejerce su ineludible independencia de la Administración Pública y de las fuerzas políticas que presionan por obtener créditos a tasas de interés tan bajas como altamente inflacionarias.

Algunas medidas espectaculares de choque contra la inflación descontrolada (hasta bloqueando depósitos) no lograron efectos duraderos, produciendo frustración, al no corregir las causas; entre ellas, un crónico déficit público, supeditado más al acaparamiento del poder político que al servicio del bien común (19).

Pese a los esfuerzos en pro de políticas monetarias similares en los países unidos en proyectos de mercado común, el riesgo de romper esa similitud restringe, condiciona y amenaza proyectos creados con tantas ilusiones. Si uno de los países con más peso en ese mercado común no combate seriamente la inflación, todos los sacrificios de los otros países no producen efectos duraderos. Es insuficiente el mercado de productos (con las posibilidades de negociar con otros bloques económicos supranacionales), sin atender, además, a las condiciones del mercado financiero, componente del mercado de factores productivos.

Aparte del dinero, en los demás activos negociados en los mercados financieros, el inversionista compra un documento que expresa una obligación de un pago futuro, con la confianza en el cumplimiento de la obligación contraída. Ante riesgos de fraudes y manipulaciones, "los gobiernos han reconocido la necesidad de una firme regulación de los mercados financieros" con dos metas prioritarias:

(19) Cfr. SACHS, J.D.; LARRAIN, F. (1993), *Macroeconomics In The Global Economy*, Harvester Wheatsheaf, New York, pág. 277.

la de “proveer información a todos los potenciales inversionistas a fin de que puedan adoptar sus decisiones con el conocimiento adecuado”; y la de “confirmar que el estado de todos los intermediarios financieros es tan adecuado que los ahorros de los inversionistas puedan quedar al seguro” (20).

Política ante pobreza persistente

Existen casos donde combatir la pobreza no exige mayor gasto público. Basta que el gobierno elimine regulaciones y burocracias costosas, notorias por sus promesas populistas así como por sus incidencias en arraigar la pobreza y en obstaculizar iniciativas, asociaciones e inversiones privadas. Como muestra de situaciones parecidas, los ejidos o tierras comunitarias bajo administración pública mejicana multiplicaron, de hecho, el minifundio agrario, económica y técnicamente inviable, donde no había oportunidades laborales por ausencia de empresas ante leyes absurdas y riesgos de injerencia estatal.

Y con la privatización, aunque no lo imponga el proceso, la autoridad pública parece menos ocupada en inspeccionar las condiciones en que trabaja la mayoría. A la par que destacan el dinamismo del sector informal y los desplazamientos geográficos de quienes buscan empleo, atraídos por una reactivación unilateral.

No siempre la llamada economía informal refleja iniciativa y capacidad empresarial para fomentar el empleo. Bastantes veces refleja poco orden en la economía nacional, y cobija situaciones de explotación laboral, formas de una pobreza persistente, y perjuicio para el empresario capaz de afrontar los costes de sus competidores en un mercado no degradado por abusos.

Para erradicar la peculiar pobreza de la región y disminuir la vulnerabilidad de su economía, es primordial capacitar a los recursos humanos en función del mayor número de posibilidades de empleo; sobre todo, atendiendo más a la necesidad quizás menos considerada en las políticas educativas: la formación profesional en especialidades varias (de diversa duración y exigencia técnica etc) acompañada de preparación para negociar con los empresarios, a través de sindicatos autónomos y representativos, tanto la remuneración y las condiciones laborales como la puesta al día de sus propias capacidades laborales.

(20) Obra cit. en nota anterior, págs. 625-626.

Fortalecimiento de las economías regionales en la integración de las naciones

La economía del mercado en la región no queda supeditada a las políticas económicas de sus propios países. Depende del grado de apertura de otros conjuntos de naciones.

¿Hasta dónde la región podrá aumentar sus exportaciones? Porque no depende sólo de sus ventajas comparativas en costes, sino de la apertura de un mercado internacional donde participan países en proceso de mayor integración económica o de características tan distintas como la China. Por ello, es mejor preguntarse: ¿los procesos de integración en América Latina y el Caribe repercutirán más en la *creación* de mercados nuevos que en la desaparición de empresas en países menos preparados para competir en un acelerado mercado común? ¿Caerán las restricciones al mercado internacional hasta el punto de dar ventajas a los países que mantienen condiciones inhumanas de trabajo? (21).

La amplia perspectiva del acuerdo sobre comercio mundial, negociación iniciada en Punta del Este (Uruguay) en 1986 y que fue firmada en Marrakesh (Marruecos) por 117 países en abril de 1994, no hace posible el retorno a mercados cerrados o al margen del mercado internacional incluso en el sector agrícola. Con todo, quedan todavía no pocos problemas por negociar en su aplicación práctica en el comercio mundial, al igual que en las reformulaciones de las políticas económicas en el ámbito de cada país o del área común a varios países de la región.

A su vez, aun dentro de las áreas comunes de mercado en la región, falta negociar desde la perspectiva de una integración espacio-funcional: mayor cooperación y complementariedad entre empresas eficientemente especializadas en procesos productivos, según recursos y localización; eso es lo que ocurre en países menos vulnerables en sus economías articuladas con diversos mercados y fases de elaboración, sin una brusca separación entre regiones proveedoras de materias primas y regiones industrializadas.

(21) CEPAL (1995), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

Perspectiva ética

Al plantear problemas de fondo, estructurales, a que han de responder las políticas económicas, nunca hemos perdido de vista que en la actividad económica ha de ser respetada y promovida la dignidad humana y el bien de toda la sociedad.

Horizontes ambiciosos, circunstancias externas, y análisis unilaterales han llevado a la región, tan rica en recursos naturales, a los contrastes que hoy sufre con su pobreza peculiar, la vulnerabilidad de su economía a factores externos, la desigual infraestructura, y el deterioro ecológico.

Porque las políticas económicas no deben quedar al vaivén de grupos e intereses demasiado restringidos, conviene ensanchar las perspectivas, en el espacio (integración de las múltiples economías regionales, etc) y en el tiempo (sin la fácil solución de hoy que agrava los problemas del mañana, como el deterioro de los recursos naturales, etc).

Existen prioridades deseables en los objetivos y en los varios usos de los recursos, cuestionando tanto a las políticas económicas de las autoridades públicas como a los ciudadanos que aguardan de las mismas autoridades “demasiados provechos o utilidades de forma inoportuna” (22).

Y, precisamente por la penuria en las finanzas públicas, es más grave el descuido en su control y en su uso. El desarrollo económico de la región implica mayor racionalidad en la administración del Estado y de otras entidades públicas; también, mejora de la democracia diaria, evitando concentrar el poder en pocas personas o grupos, sin una periódica rendición de cuentas y con impunidad de actos delictivos contra el patrimonio público.

Si, por falta de ética, languidece la justicia, también la democracia languidece, aun cuando los ciudadanos periódicamente acudan a las urnas...

(22) Documentos del Vaticano II, *Constitución sobre la Iglesia en el mundo actual*, nº 75.