

Segundo momento: del modelo de sustitución de importaciones al modelo de apertura económica

Para la década de 1970, América Latina se enfrentaba al mundo exterior a través de políticas comerciales comunes inspiradas en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. La implementación del modelo cepalino, fundamentado en el proteccionismo, los subsidios a los precios y las exportaciones y el alto gasto público por parte del Estado permitió a la región gozar de un ciclo económico expansivo desde 1945 hasta finales de 1970. No obstante, factores de diversa índole –relacionados con las consecuencias generadas por el modelo en sí mismo y con el desempeño de la economía mundial– servirían de argumento para impulsar el reacondicionamiento y la redefinición de las políticas económicas en la región.

En primera instancia, la debilidad del modelo de industrialización por sustitución de importaciones radicó en que aunque produjo tasas de crecimiento económico impresionantes, también provocó la emergencia de grandes desequilibrios sociales y económicos. En el ámbito social, por ejemplo, el modelo permanecía demasiado excluyente, terminó favoreciendo a las oligarquías y a las nuevas burguesías, aumentó la desigualdad y rezagó el desarrollo rural a un segundo plano dados los procesos de industrialización y urbanización que se impulsaban. Igualmente, dichos desequilibrios se hicieron notables en la esfera económica con los profundos desbalances macroeconómicos ocasionados por la elevada inflación y el déficit generado en las cuentas fiscales y externas de los países latinoamericanos.

Así mismo, la racionalidad y formalización con que se fundamentó el modelo sirvió para catalizar su entrada en crisis. En efecto, tal y como lo sugiere Giraldo, el modelo de sustitución de importaciones puede comprenderse en sus comienzos como un conjunto de políticas espontáneas destinadas a enfrentar el ciclo depresivo económico mundial producido por la crisis de 1929, y a sustituir el agotado Modelo Primario Exportador. Posteriormente, cuando el modelo adquiere racionalidad, su manejo comienza a ser tecnocrático, adquiere un formalismo rígido que lo desvincula de los contextos sociales específicos y se convierte en una enumeración taxativa de programas, metas e instrumentos desligados de la realidad social e histórica de los países. Elementos que, en última instancia, serían utilizados para legitimar intereses particulares ajenos a las necesidades y propósitos originales del modelo (Giraldo, 1996: 17).

Estas consecuencias negativas producidas por el modelo de industrialización se verían plenamente acentuadas por el clima económico y político mundial que se configuraría en la década de 1970. En efecto, la Revolución Cubana y su expansión en América Latina, Mayo del 68 en París, el incremento de los precios del petróleo en 1972 y 1979, la elevada inflación mundial, la derrota de los Estados Unidos en la Guerra de Vietnam, el creciente movimiento de los negros y la contra-cultura en Estados Unidos, y la Revolución Cultural en China actuaron como fuentes de modelos alternativos de sociedad, como ingredientes de inestabilidad política y como agentes catalizadores del ciclo recesivo en que ingresaría la economía mundial. Así las cosas, el tránsito de un modelo de desarrollo inspirado en los postulados cepalinos no debe ser atribuido a las consecuencias negativas que generó el modelo en términos de inflación, desigualdad social, endeudamiento y debilitamiento del sector agrícola, únicamente. El paso hacia un modelo económico de libre mercado fue determinado también por circunstancias históricas de nivel internacional que impulsarían el paso hacia el nuevo modelo de desarrollo. No obstante, serían las crisis generadas por la subida de los precios del petróleo, y el posterior comportamiento de los petrodólares, los factores históricos internacionales que marcarían el inicio de un ciclo recesivo en el que la recomposición de las economías y la redefinición de los modelos de desarrollo recobrarían plena relevancia.

La subida de los precios del petróleo en 1973 y 1979 brindaron gran liquidez al sistema financiero internacional; los petrodólares ingresaron en la banca privada generando un fortalecimiento sin precedentes en la oferta de recursos financieros. En este contexto, América Latina aumentó sus niveles de endeudamiento a fin de mantener las dinámicas desarrollistas basadas en la industrialización, y minimizar los impactos negativos que este modelo generaba. La deuda se haría insostenible. Dabène comenta de manera sencilla el suceso acontecido:

el incremento del precio del crudo aportó gran liquidez a los países de la OPEP. Estos capitales disponibles se pusieron en manos de bancos privados que revitalizaron en la búsqueda de métodos de reciclaje. De ahí, una oferta de crédito sin gran preocupación por la rentabilidad, que América Latina aprovechó para mantener tasas de crecimiento elevadas, en una coyuntura mundial sombría. En 1978 las transferencias netas de capitales de América Latina se saldaron con un balance positivo equivalente al 26% del valor de sus exportaciones. Así, entre 1973 y 1980 el crecimiento fue de un 5% de media en América Latina y en El Caribe, mientras que para los países de la OCDE alcanzó solamente el 3%. La utilización de este dinero no fue en todos los casos racional, y a principios de los ochenta la deuda de América Latina alcanzaba ya los 200.000 millones de dólares (Dabène, 1999: 161).

La deuda fue contraída principalmente con la banca privada estadounidense. Este hecho refleja el papel protagónico que comenzaban a asumir los Estados Unidos en cada uno de los momentos históricos posteriores:

Al inicio de los años 80, casi el 95% de los flujos financieros en América Latina provenían de entidades privadas, mientras que el 5% restante tenía origen en organismos multilaterales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Del capital antes señalado, en el primer quinquenio de la década, el 85% era procedente de la banca privada internacional estadounidense (Bonell, 2000: 79).

De esta manera, las dificultades para sostener el desarrollo –inspirado en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones– se vieron agravadas por el enorme sobreendeudamiento que enfrentaban los países latinoamericanos. A los inconvenientes propios del modelo de industrialización se sumaba el problema de la deuda, cuyo punto álgido fue alcanzado en 1982 con la declaratoria de cesación de pagos por parte de México, y con la consecuente interrupción de los flujos de capital que se dirigían hacia la región.

En un contexto caracterizado por el ascenso del neoconservadurismo en Inglaterra y Estados Unidos (Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente), el reconocimiento de la imposibilidad de pago de la deuda constituyó el primer paso para formular e implementar planes económicos tendientes a favorecer el retorno de capital a los países de la región. En efecto, con el propósito de aliviar la crisis del endeudamiento latinoamericano y, además, con el fin de crear las condiciones necesarias para instaurar un nuevo modelo de desarrollo inspirado en los principios del libre mercado, fueron formulados el Plan Baker y el Plan Brady. Juntos, bajo el criterio de la condicionalidad, marcaron las tendencias económicas de los países latinoamericanos en la década de los 80 y el papel protagónico que asumirían los Estados Unidos en la gestión de la crisis de la deuda que flagelaba a la región⁶.

En consonancia con las nuevas relaciones contraídas con el capital financiero internacional durante los últimos años de la década de 1970, en 1981 el BID advierte sobre el deterioro de las cuentas externas de la región, el aumento de la deuda externa y el creciente costo

⁶ En particular, el Plan Baker exhortó al fortalecimiento del crecimiento económico mediante el establecimiento de normas orientadas al mercado y la negociación individual de la deuda por parte de los países deudores. Una política de precios que respondiera a las fuerzas del mercado, las privatizaciones, las reformas a las empresas públicas y la liberalización del comercio y la inversión extranjera, constituyeron la base fundamental de sus propuestas (Baker, 1988: 27). Asimismo, el Plan Brady reconoció la imposibilidad del pago de la totalidad de las obligaciones, e instó a los acreedores a generar procesos de reducción en la deuda, con el fin de permitir el mantenimiento y/o retorno de los países latinoamericanos al mercado voluntario de capitales. Al igual que el Plan Baker, el Plan Brady preveía la necesidad de implementar reformas macroeconómicas y estructurales relacionadas con la reducción del déficit en cuenta corriente y la apertura al comercio exterior y a las inversiones extranjeras.

de su servicio en un clima internacional desfavorable, y profundiza sus labores de asistencia y apoyo técnico y financiero a varios países de la región y adopta programas especiales para acelerar la afluencia de recursos a los países económicamente más apremiados.

Asimismo, promueve el establecimiento del Fondo Multilateral de Inversiones en el marco de la Iniciativa para las Américas del presidente estadounidense George H. Bush. Con este Fondo, creado en 1993, el BID se propone promover el desarrollo del sector privado de América Latina y El Caribe y proveer asistencia técnica e inversiones para apoyar el crecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas, mejorar las competencias laborales, y contribuir en la mejora del clima de negocios y el acceso al financiamiento. Igualmente, apoya proyectos que impulsen el desarrollo del sector privado en la región, incluyendo áreas como: remesas, microfinanzas, capital de riesgo, turismo sostenible, comercio e inversión, alianzas público privadas, emprendimiento, responsabilidad social corporativa, tecnología, capacitación de jóvenes, entre otros.

Además de estas iniciativas, entre 1990 y 2002 la labor del BID se concentraría en la gestión de las crisis financieras que de manera recurrente golpearían a la región. En efecto, en 1994 el banco ofrecería apoyos financieros por un total de US\$3.200 millones para Argentina y México, cuyas economías fueron golpeadas por los efectos de la devaluación mexicana de ese mismo año. Entre 1999 y 2001 el BID participó en un paquete internacional de apoyo para Argentina a través de un préstamo de US\$ 400 millones para la balanza fiscal y la administración social, y aprobó un préstamo sectorial por US\$ 150 millones para la estabilización macroeconómica de Ecuador; bajo este programa dicho país adoptó al dólar estadounidense como moneda nacional. Y en 2002 Como parte de la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados, el Banco brindó asistencia para el alivio de la deuda a Bolivia, Guyana, Honduras, y Nicaragua. Esta iniciativa de reducción de deuda alcanzó un total de US\$123 millones.

Con esto se cierra un círculo que se retroalimenta y se propulsió internamente: la inevitabilidad de las reformas, el problema de la deuda y la necesidad de profundización de dichas reformas para

enfrentar el problema de la deuda: las medidas de desregulación, privatización, desmonopolización e internacionalización serán, paradójicamente, la clave para salir de los problemas generados por la internacionalización misma y el cambio en el régimen de acumulación que esta supone. Los factores explicativos de los problemas de vulnerabilidad e inestabilidad macroeconómica que ha enfrentado la región en los últimos tres lustros son vistas desde el BID como los remedios imprescindibles para estos mismos problemas. Así lo planteaba el anterior presidente del BID, Enrique Iglesias:

(...) el proceso de ajuste por el que atraviesa la mayoría de los países del mundo, en particular de América Latina, es un paso inevitable para todas las economías (...) la deuda externa sigue siendo un obstáculo muy difícil en la mayoría de los países y su solución es un requisito y, a la vez, un resultado de los programas de ajuste exitosos. En efecto, un elemento clave para asegurar el buen resultado de estos últimos es la reducción del capital de la deuda, o de sus intereses, o de ambos. Pero también la experiencia de los países latinoamericanos pone de manifiesto que, sin abordarse profundos ajustes internos, no hay solución al problema del endeudamiento (...) para alcanzar un desarrollo sostenido y eficiente en la región es necesario privilegiar los mecanismos de mercado frente a la experiencia del excesivo intervencionismo del Estado en los procesos económicos en las últimas décadas. Ello involucra un activo proceso de desregulación de los mercados que estimule el uso eficiente de los recursos, tanto por parte del sector público como del privado (Iglesias, 1990:629).

El neoconservadurismo modernizador, la crisis en el régimen de acumulación, las olas de autoritarismo que golpearon a la región, el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la crisis de la deuda y el fortalecimiento del capital financiero internacional constituyen, en su conjunto, los elementos que configuraron el tránsito de América Latina al modelo de desarrollo neoliberal. Indefectiblemente, todos estos aspectos históricos han estado vinculados directa o indirectamente a las estrategias económicas, políticas y sociales que Estados Unidos ha promovido en la región, y a la necesidad de mantenimiento de las condicio-

nes de acumulación y reproducción capitalista de élites locales e internacionales. Es en este punto, donde es posible comprender con claridad el papel jugado por el BID en América Latina en tanto banco de financiamiento de la modernización de los países de la región, orientado por la batuta de Estados Unidos y reproductor de las prescripciones de política definidas desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El rasgo más notorio del BID ha sido su enorme ortodoxia. Su defensa más clara ha sido la canalización de recursos financieros hacia la infraestructura: originalmente por el esperado “efecto derrame” de este tipo de políticas; posteriormente, como condición necesaria para la competitividad en una economía abierta y para la sostenibilidad fiscal garante de la honra de la deuda de la región. Estos aspectos son tratados a continuación.