

Banco Interamericano de Desarrollo (BID),
*Informe 1995: progreso económico y social
en América Latina. Hacia una economía menos volátil,*
Washington, 1995.

Por Martín Linares

El título del Informe 1995 del BID nos da una primera aproximación a su contenido, a los objetivos y a los marcos de referencia. Se trata, según éstos, de resolver el problema central de las economías latinoamericanas: su volatilidad. Este término se convierte en el eje temático del documento, al cual se refieren los diagnósticos, los criterios, los indicadores, los factores causales, los efectos y los problemas socioeconómicos, así como las políticas propuestas para enfrentarlos. Esta centralidad aparece acompañada por una evaluación optimista, que también revela los criterios y prioridades desde los cuales se enuncia, y cuyo sentido aparece también reflejado en el título.

El informe, editado en Washington, en octubre de 1995, es el resultado de un trabajo de investigación con recopilación estadística realizado por un numeroso equipo. El prefacio, firmado por el economista Jefe del BID, Ricardo Hausmann, sintetiza la temática y la línea general que atraviesan el documento. Según éstas, el balance que arrojan los últimos años en que se aplicaron las reformas estructurales recomendadas, es ampliamente positivo. Así, desde esta perspectiva, 1994 fue favorable para Latinoamérica, marcando el cuarto año consecutivo de recuperación económica: la tasa de crecimiento llegó al 5 por ciento anual, la más alta desde 1980; la inversión interna se expandió, y las exportaciones siguieron creciendo a ritmo acelerado. En virtud del mantenimiento de la disciplina fiscal y monetaria, la inflación se estabilizó o bajó, quedando prácticamente eliminada de la región con el reciente éxito del Plan Real en Brasil.

Pero al mismo tiempo se reconocen "acontecimientos menos alentadores" por los cuales "esta favorable evolución se vió moderada en cierta medida". Estos serían, centralmente, la persistencia de las tasas de desempleo, los elevados déficits de cuenta corriente y, finalmente, la crisis económico-financiera en México a fines de 1994, que acompañó la brusca devaluación de su moneda y ejerció un fuerte impacto negativo en varios países. Pero desde la perspectiva del autor, en la mayor parte de los países "la crisis financiera tuvo sólo un efecto transitorio y limitado sobre la actividad económica. El "efecto tequila" ha

desaparecido y se ha restablecido la normalidad en los mercados de capital". A pesar de que sus efectos fueron restringidos y de corto plazo, según este análisis, la crisis revelaría la vulnerabilidad y volatilidad de las economías latinoamericanas. Este diagnóstico fundamenta, así, la centralidad asignada al tema al que se dedica el Informe 95: analizar la volatilidad, sus causas, sus efectos negativos y las políticas para combatirla.

Las tesis centrales que luego se documentan pueden resumirse así:

- Un entorno económico estable es positivo para el crecimiento económico;
- Por el contrario, la volatilidad es negativa: ejerce efectos nocivos no sólo sobre el crecimiento, sino sobre el adelanto educativo, la pobreza y la distribución del ingreso;
- Dicha volatilidad se debe tanto a fuentes externas (fiscales, monetarias) de inestabilidad, como internas, tales como las "estructuras institucionales y los regímenes de política imperantes en la región".

A partir de este diagnóstico, las políticas necesarias para enfrentar la volatilidad deben consistir en reformas destinadas a:

- Reducir y manejar eficazmente los riesgos derivados de los términos de intercambio;
- Mantener una situación fiscal estable y sostenible;
- Seleccionar un régimen de cambio adecuado y duradero;
- Profundizar los mercados financieros a fin de que contribuyan al ajuste frente a los *shocks* y,
- Desarrollar formas eficientes de enfrentar los riesgos del mercado laboral (proteger a los trabajadores sin obstaculizar la eficiencia de la economía y su capacidad de ajuste).

Las conclusiones apuntan a subrayar que Latinoamérica ha cosechado los frutos de "su programa de reformas estructurales", consistentes en un "acelerado crecimiento de los ingresos, menor inflación y mayores niveles de vida", los que demuestran que las reformas fueron necesarias. Se trataría, por lo tanto, de "consolidar los adelantos alcanzados", logrando que la región sea más resistente a los *shocks*. Para ello es necesario "actualizar políticas para superar la volatilidad".

Partiendo de las ideas básicas bosquejadas, el texto se organiza en tres partes. La primera, titulada "Panorama regional: las reformas se ponen a prueba", incluye dos secciones, de las cuales la primera fue escrita por Michael Gavin y Ernesto Stein, con el apoyo en investigación de Kamit Flug y Antonio Spilim-

bergo. Aquí se desarrolla un análisis sobre algunos de los aspectos básicos reseñados en el prefacio, describiendo un proceso promisorio de recuperación económica iniciado en 1991 y estimulado por "la consolidación de las reformas estructurales en América Latina", aunque interrumpido momentáneamente por la referida crisis económico-financiera mexicana y, por sus efectos negativos a nivel regional. Después aborda los problemas del crecimiento económico, el entorno externo, el ahorro interno, el desempleo, la inflación, la consolidación fiscal, los flujos de capital y la balanza de pagos, la evolución del tipo de cambio real y los servicios sociales, para esbozar al final, en el apartado titulado "Perspectivas", las tendencias esperables y los desafíos que plantean. En este apartado se formulan apreciaciones y recomendaciones coincidentes con las resumidas en el Prefacio y reveladoras del enfoque dominante del documento, entre otras: los gobiernos latinoamericanos han logrado un "sustancial progreso" en sus esfuerzos por "estabilizar y liberalizar" sus economías; sus frutos han revelado un mayor crecimiento económico y una menor inflación durante los noventa; la crisis mexicana sugiere que las reformas realizadas aumentaron la capacidad de América Latina de adaptarse a situaciones de *shock* generadas interna o externamente; por lo tanto, la referida crisis demuestra la necesidad de continuar con las reformas emprendidas; un desafío fundamental es el de la disminución de déficits fiscales en un contexto de previsible desaceleración del crecimiento económico, marcado por el descenso del flujo de capitales a la región, registrado en 1995.

La segunda sección ("Síntesis por países") fue preparada bajo la coordinación de la oficina del economista Jefe, con la supervisión de Liliana Rojas Suárez, la asistencia de Karnit Flug y la participación de 22 economistas. Presenta, para cada país de Latinoamérica y el Caribe, un análisis de su situación económica reciente, de las políticas económicas seguidas y de sus perspectivas, complementadas por gráficos de indicadores económicos y sinopsis estadísticas de indicadores básicos desde 1985 hasta 1994.

La segunda parte, "Hacia una economía menos volátil", fue escrita por Ricardo Hausmann y Michael Gavin, con la contribución de Karnit Flug, William Savedoff, Antonio Spilimbergo, Ernesto Stein y Glenn Westley. Contiene de manera más explícita el eje temático central y revela más claramente el esquema referencial abordado. Desarrolla coherentemente cinco unidades temáticas: 1. "Bosques y Huracanes" donde propone dicha figura y traza una analogía entre aquéllos, las economías nacionales y los *shocks* a los que se ven sometidas; 2. "América Latina ha sido una región volátil" que describe las políticas seguidas y la medida en que nuestra región se ve afectada por los grandes *shocks* externos; 3. "La volatilidad es costosa" señala sus efectos negativos para el crecimiento económico, la productividad, la inversión, el sistema financiero, la educación, la

distribución del ingreso y la superación de la pobreza; 4. "Causas de la volatilidad" enfoca sus factores causales en lo referido a los términos de intercambio, al tipo de cambio real, a las políticas y el producto interno bruto, para plantear en un resumen la relación entre *shocks*, amortiguadores y volatilidad, y 5. "Políticas tendientes a asegurar la estabilidad" propone a partir de los diagnósticos y caracterizaciones anteriores, acciones y medidas orientadas al logro de la estabilidad política, al manejo de los riesgos en los términos de intercambio, al incremento de la estabilidad fiscal, monetaria y cambiaria, a la consolidación de un sistema financiero que posibilite un ajuste efectivo, y a asegurar la "flexibilidad y movilidad del mercado laboral". Resaltan aquí varias recomendaciones que ya estamos conociendo en Latinoamérica como "concepto en estado práctico": internacionalización del sistema financiero: el ingreso de bancos extranjeros en el mercado financiero interno tiene "muchas ventajas importantes", como un papel estabilizador, por ejemplo; reforma de los fondos de pensiones; flexibilización del mercado laboral.

Finalmente, la tercera parte del informe la constituye el "Apéndice estadístico" que incluye datos sobre población, cuentas nacionales, finanzas del gobierno central, balanza de pagos, deuda externa y precios. Esta parte fue preparada bajo la dirección de Michael McPeak, con la participación de varios especialistas.

Lo nuevo y lo viejo

La lectura analítica del Informe 95 del BID nos sugiere diferenciar, así sea de manera esquemática aproximada, dos niveles posibles, para luego articularlos en su verdadera dimensión. Uno sería el de los postulados y premisas básicas que han formado parte, desde el inicio, del "corpus" de los planteamientos del neoliberalismo monetarista hegemónico en los organismos financieros internacionales y seguido, aunque con matices, limitaciones, resultados y tropiezos políticos diferenciados, por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos desde comienzos de los ochenta. La otra dimensión sería la de los acentos nuevos, las readecuaciones o elementos originales que podrían detectarse. Es claro que el dispositivo discursivo del neoliberalismo no es siempre igual a sí mismo y debe adaptarse a distintos contextos, interlocutores y coyunturas cambiantes. En este sentido, el Informe 95 trasluce la preocupación que ha generado la crisis del peso mexicano y sus efectos regionales, no sólo sobre las economías en lo inmediato, sobre la confianza de los inversionistas, los posibles flujos de capital e inversión, sino en un nivel más profundo, sobre la credibilidad del modelo impulsado y la estabilidad política que es requisito para su instrumentación. La crisis mexicana y el "efecto tequila" ponen sobre la mesa lo que el equipo del BID etiqueta como "volatilidad de las economías latinoamericanas" y erige como

concepto-problema central a analizar, diagnosticar, enfrentar y superar. No es el único hecho que exige readecuaciones al dispositivo discursivo. El otro es el de los "costos sociales" del ajuste recomendado como inevitable y necesario, que se evidencian en el problema del aumento del desempleo y la pobreza.

Pero los nuevos elementos se subordinan y aun refuerzan a los principios básicos: la primacía del mercado, la apelación al equilibrio y la estabilidad bajo esta primacía. El Informe 95 reitera las líneas centrales de los postulados neoliberales.

La idea de la "volatilidad" como mal esencial a combatir, como factor causal de la pobreza y el desempleo, como obstáculo al progreso educativo y al crecimiento económico, toma distancia y se opone incluso a la idea de que es la inequidad, la desigual distribución del ingreso el problema a combatir, el obstáculo al crecimiento. Esta última noción ha sido desarrollada recientemente por muchos autores, incluida la misma Nancy Birdsall, actual vicepresidente del BID.

"Bosques y huracanes"

En este apartado los autores proponen la comprensión de las economías como bosques: su antigüedad, grado de desarrollo, factores externos e internos guardarían relación sistémica con su complejidad, diferenciación interna, grado de diversificación y vulnerabilidad a las fuerzas que actúan sobre estas estructuras. La analogía se complementa con la visión de los *shocks* que afectan las economías, como huracanes que tienen devastadores efectos sobre ellas, pero cuya magnitud guarda, a su vez, relación directa con los aspectos mencionados. De este modo, distintas economías presentan distintos grados de vulnerabilidad a los *shocks* generados por la conjunción de factores externos e internos.

La analogía propuesta, en un plano general, es similar en varios aspectos a las trasposiciones de tipo ecosistémico ya utilizadas también en otros terrenos de las ciencias humanas, particularmente en el campo de la salud. Pero, más allá de sus objetivos didácticos inmediatos, la figura de los bosques y huracanes aplicada a las economías y las fuerzas que actúan sobre ellas, revela también un esquema referencial, un diseño conceptual que niega las diferencias cualitativas entre los niveles de interacción de lo humano y los de la naturaleza. Este esquema se halla hoy muy difundido entre quienes abordan (sin muchas precauciones epistemológicas y metodológicas) los hechos sociales desde referentes que incorporan eclécticamente aportes hechos desde la teoría general de sistemas, desde la biología y la ecología.

Dicho esquema referencial muestra en esta figura sus limitaciones, pero también su deslizamiento ideológico, a menudo velado por el lenguaje técnico.

En el orden de la naturaleza, los huracanes podrán ser catastróficos (desde el punto de vista humano), pero son "ciegos e inocentes", son efectos materiales de fuerzas objetivas, son "naturales", como los bosques que destruyen y los nuevos ecosistemas que generan. Con las economías, los "shocks" y todo lo social y humano, no sucede nada de eso. Las fuerzas que los determinan son humanas y subjetivas, incluyen intereses, clases, grupos y sujetos colectivos unidos o fracturados en función de esos intereses. Incluyen fundamentalmente relaciones de poder. Y sus acciones, sus "políticas" producen ganadores y perdedores, perjudicados y beneficiados. Esta dimensión desaparece en la figura de los bosques y los huracanes, que "naturaliza" las economías, las políticas y los "shocks", declarándolas implícitamente inocentes, como fuerzas y hechos "dados", que pueden ser entendidos como tales, desde un registro fundamentalmente técnico-programático, que escabulle diferencias e intereses económico-sociales. Esta noción básica subyace al texto en su conjunto, en particular en la ratificación de "las leyes del mercado" como "*datum*", como nivel objetivo dado, determinante y superior del que es autoevidente partir.

Las claves interpretativas: ¿volatilidad o desigualdad?

La diferencia social, las desigualdades educativas o económicas no están totalmente ausentes en este texto: aparecen de manera dosificada y precisa. Simplemente definen grupos sociales más o menos "vulnerables", a los que habría que proteger hasta cierto punto, frente a los efectos devastadores del problema fundamental: la volatilidad de las economías latinoamericanas. Así, el círculo se cierra: la inestabilidad, la imprevisibilidad, la discontinuidad y "las políticas erradas" constituirán el rasgo esencial, el obstáculo al crecimiento y el mal a combatir en ellas. Este eje conceptual retoma las premisas básicas del neoliberalismo y marca una oposición de fondo con otras posiciones que, desde distintos ángulos y con distintos énfasis, de manera creciente han señalado y documentado sobradamente un rasgo definitorio y estructural de las economías y sociedades latinoamericanas: su abismal desigualdad, su profunda injusticia en la distribución del ingreso y del poder, aumentados hoy por las políticas impulsadas desde los organismos financieros multilaterales.

El problema de la inequidad, de la injusta distribución de la riqueza y también la fundada desconfianza popular sobre las estadísticas oficiales, habían encontrado ya a principios de siglo una estupenda expresión literaria en *La Statistica*, del escritor italiano Carlo Salustri. Sus certeros tercetos finales vuelven a la memoria cuando revisamos las tesis y conclusiones del Informe 95 del BID, que a partir de una valoración e interpretación muy definida de datos estadísticos (entre los que no figuran los referidos al aumento de la pobreza y a la regresión

distributiva), plantea balances positivos y traza rosadas proyecciones para América Latina:

Resulta, sin embargo, que según la estadística del año te toca un pollo y medio cada mes. Mas si el pollo de tu mesa se halla ausente, entras en la estadística igualmente, pues hay algunos que se comen tres.

(Traducción de Ricardo del Campo, Circa, 1920)