

**Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL,
en el Seminario “La Crisis de la Deuda, 30 años después”**

Sala Raúl Prebisch, Sede México, CEPAL

18 de febrero de 2003

Estimados amigas y amigos

Sr. Jacques Rogozinsky, Director General de Nacional Financiera

Sr. Enrique García, Presidente del Banco de América Latina

Sr. Enrique Iglesias, Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana

Sra. Verónica Villarespe, Directora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM

Bienvenidos a la CEPAL

Sean todos ustedes muy bienvenidos a la CEPAL

Nos anima la convicción de que estas serán jornadas fecundas que hemos convocado para mirar en perspectiva, a treinta años de distancia, la crisis de la deuda externa. Citando a Ocampo, no hay duda que la crisis de la deuda de los años 1980 ha sido el episodio económico más traumático que ha experimentado América Latina a lo largo de su historia.

Estamos convencidos de la vigencia y trascendencia de analizar hoy este tema. Se trata de revisar críticamente, aquellos episodios de nuestra historia económica que han configurado el rostro de nuestro presente.

Este encuentro es el resultado de una productiva conversación con José Antonio Ocampo donde propuso que a 30 años de distancia pudiéramos revisar la génesis de aquella crisis, las respuestas globales, la respuesta latinoamericana, las lecciones aprendidas y la experiencia reciente en materia de financiamiento en la región. Contamos con el entusiasmo y gran apoyo financiero de Enrique García Presidente de la CAF, hoy Banco de América Latina, con el gran apoyo del Instituto de Investigaciones Económicas en la persona de Verónica Villarespe y con el respaldo de Enrique Iglesias. Quisiera expresar también nuestro agradecimiento al Gobierno de Alemania y en particular a la GIZ. Gracias a todos ellos hoy es posible reunir a este selecto grupo de expertos y de experimentados políticos para esta reflexión.

Hoy nos acompaña además Jacques Rogozinsky, Director General de Nacional Financiera que hasta hace poco fungía como del Banco Interamericano de Desarrollo.

Hoy, cuando gran parte del orbe resiente cotidianamente los efectos de la crisis desatada en 2008 y 2009, que mantienen a quienes por tanto tiempo fueron motores de crecimiento en condiciones frágiles e inciertas, cuando contemplamos con inquietud la búsqueda de caminos de salida donde se vuelven a escuchar recetas conocidas, donde se apela a la austeridad, al retiro del Estado.

Cuando reviven las invocaciones a las bondades del mercado para restaurar la salud económica al precio de la mínima intervención pública, es oportuno que los latinoamericanos visitemos con ponderación las huellas de nuestro recorrido reciente y compartamos las lecciones aprendidas.

La desmemoria también puede abonar a sacar de contexto procesos complejos. Varios de nuestros panelistas nos presentarán diversas miradas sobre la respuesta internacional los años 1980. Lo que es incuestionable es que este periodo hundió a la región en la peor crisis de su historia.

Quizás hubo una tendencia inicial a tratar la crisis como un choque temporal. Un aspecto característico de este periodo fue el uso de un eficaz cartel de acreedores, apoyado por los gobiernos de los países industrializados.

La crisis de la deuda latinoamericana de inicios de los ochenta marcó un punto de inflexión para la región, cuyas consecuencias fueron inclusive más graves y de mayor alcance para América Latina y el Caribe que las derivadas de la reciente crisis financiera global.

Ocampo nos dice que y cito: *“América Latina puede verse como la víctima de una forma de manejar lo que fue una crisis bancaria norteamericana. Algunas soluciones llegaron, especialmente con el Plan Brady, en forma tardía, cuando la región había pasado su peor momento.”* Como resultado de estas respuestas internacionales y del manejo de la deuda, los años 1980 fueron de fuerte ajuste macroeconómico recesivo.

Es importante poner la secuencia desde el Consenso de Cartagena hasta la articulación del Plan Brady en contexto y comprender los orígenes del llamado Consenso de Washington y como los Bancos serían parte integral de los préstamos de ajuste sectorial. Ya que como nos indica Tussie, el mundo a fines de los ochenta estaba sacudido por un profundo proceso de reforma. Sin duda el momento más paradigmático fue la caída del Muro

de Berlín a fines de 1989. El fracaso del modelo centralmente planificado parecía no dejar opciones más que la preeminencia del mercado y la liberalización económica. De ahí en más las instituciones financieras internacionales fueron instrumentales al diseñar y vincular los préstamos en esta etapa con la apertura comercial y financiera, la privatización de las empresas estatales y a favorecer a la inversión extranjera. En síntesis, en esta etapa se impuso un nuevo modelo de crecimiento en los países deudores.

Los procesos de ajustes inauguraron una década de elevada inestabilidad. El crecimiento del PIB fue muy variable y en promedio durante la década de los ochenta fue sólo un magro 1,7% anual. Durante los noventa el crecimiento tendió a recuperarse, alcanzando en promedio a un 3.1% anual, período que estuvo jalonado por las crisis de México (diciembre de 1994), de Argentina en 1995, Brasil (1999) y más adelante nuevamente de Argentina (2001-2002).

Sus consecuencias se expresaron en un largo período de retroceso del crecimiento, precarización del empleo y aumento de la pobreza durante la década perdida para la región. Adicionalmente, la salida de la crisis implicó cambios en la ecuación Estado, mercado, sociedad en la economía y la protección social, del funcionamiento de ciertos mercados claves, como es el financiero, y de la inserción de nuestras economías en los mercados internacionales de bienes y recursos financieros.

Característica del tipo de reformas económicas aplicadas como consecuencia fueron la apertura comercial y la tendencia a la

apreciación cambiaria derivada de los planes de estabilización basados en el tipo de cambio como ancla nominal. En ese contexto, la oferta creciente (a un precio decreciente) de productos importados rompió los encadenamientos y debilitó el tejido productivo, lo que provocó una reducción de la cantidad de puestos de trabajo, sobre todo en aquellas actividades con un alto coeficiente de mano de obra, así como una reducción de la producción de bienes de consumo duradero y de capital en aquellos países que contaban con sectores manufactureros relativamente más desarrollados.

También incidieron condicionantes externos. En la primera mitad de los años noventa, hubo importantes incrementos de la productividad asociados a la modernización de las estructuras productivas, que incorporaron procesos de automatización que ahorran mano de obra, lo que redujo considerablemente los costos laborales. Pero, al mantenerse bajo el crecimiento económico de la región, la demanda laboral no se expandió lo suficiente como para compensar los efectos sobre el empleo derivados de estos cambios en la estructura productiva. A su vez, la nueva lógica de funcionamiento de las empresas transnacionales —con sus esquemas globales de aprovisionamiento de insumos— también debilitó la relación entre las filiales radicadas en la región y las empresas locales, afectando negativamente al empleo.

En este marco general se produjeron, además, algunas modificaciones decisivas en la institucionalidad laboral de la región. Más allá de las diferencias que existen entre los países, en la región se promovieron, con mayor o menor énfasis e

intensidad, reformas destinadas a desregular y flexibilizar el mercado laboral.

Como resultado de esta decepcionante evolución del crecimiento y la baja demanda por trabajo, entre 1980 y 1990 se produjo una caída del salario real de 34% en América Latina

Ante el magro desempeño del crecimiento económico, el aumento del desempleo y el retroceso en los salarios reales, la incidencia de la pobreza se elevó considerablemente. En la práctica, la región demoró 25 años en recuperar los niveles de pobreza de inicios de la crisis.

Más allá de la forma específica que tomaron los rescates, estos fueron frecuentemente aparejados por una visión aperturista.

Vinculadas al enfrentamiento de la crisis financiera, los países debieron adoptar políticas de liberalización del comercio que en algunos casos redujeron en forma demasiado rápida la protección de sus economías, sin otorgar el tiempo necesario para adaptarse, lo que se tradujo en importantes pérdidas productivas y de empleo. Lo anterior fue agravado en ciertos casos por políticas cambiarias que se tradujeron en una reducción del tipo de cambio real y, por ende, de la capacidad de los sectores sustitutos de competir con las importaciones. Se adoptaron programas de privatizaciones, que afectaron tanto a empresas no estratégicas como también a algunas que eran las vigas maestras de las economías. A su vez, se alentó la liberalización de los mercados financieros con escasa regulación y supervisión.

La inversión pública en infraestructura para el desarrollo se deterioró en generando carencias en áreas estratégicas (electricidad, comunicaciones, puertos, vías férreas y de

carreteras) para el crecimiento que afectan hasta el presente. La inversión privada no fue capaz de llenar el vacío dejado por el retiro del Estado en estas áreas.

Así, la inversión pública experimentó a partir de 1982 una tendencia decreciente muy marcada. Desde un 7.1 % del PIB en el año de inicios de la crisis (1982) hasta un nivel de 3.5% del PIB el 2003 (21 años), alcanzando, la mitad de lo exhibido a comienzos de la crisis. A partir de allí, apoyada en un cuadro de mejoras en los términos del intercambio y en los niveles de actividad se inicia una recuperación en esta variable, pero que no recupera sus niveles iniciales.

En el plano de la protección social también se propició el retiro del Estado, relegándolo a las funciones de protección básica, el combate de la pobreza, pero retirando el énfasis en la universalidad, solidaridad y equidad que caracterizaba los modelos vigentes hasta ese entonces.

Lo cierto es que la actividad económica continuó muy baja durante toda la década de los ochenta y parte de los noventa. En el intertanto, el aparato productivo se deterioró y en varios casos la aplicación de la nueva estrategia, en especial la utilización de anclas cambiarias como herramienta antiinflacionaria y la liberalización sin regulación adecuada del sistema financiero y de la cuenta de capitales en un contexto de altas tasas de interés internas, sembraron nuevas vulnerabilidades que estuvieron a la base de las nuevas crisis que comenzaron a producirse a partir de 1994/1995.

Del lado de las luces, es justo reconocer que en las últimas dos décadas el desempeño macroeconómico de los países de América Latina y el Caribe mejoró significativamente desde el

punto de vista de la estabilidad nominal, un objetivo de política que había resultado particularmente difícil de alcanzar en los años setenta y ochenta y principios de la década de 1990. Sin embargo, este logro —que suele asociarse con una tasa de inflación baja y estable y una situación fiscal equilibrada— no estuvo en general acompañado por un elevado y sostenido dinamismo económico, ni por una menor volatilidad de la actividad productiva. De hecho, el crecimiento económico de la región ha sido menor que el de otras economías emergentes. De acuerdo con la evidencia sobre los ciclos económicos, el ritmo de expansión económica de los países de América Latina y el Caribe experimentó grandes fluctuaciones en las últimas dos décadas, e incluyó serias crisis financieras y de balanza de pagos.

Se requiere una visión más amplia de la estabilidad macroeconómica, cuyos objetivos no se limiten a la reducción de la inflación y el equilibrio de las finanzas públicas, sino que se extiendan a la esfera real de la producción, incluidas la magnitud y la estabilidad del ritmo de crecimiento de la economía y el empleo. Así, la política macroeconómica debe incluir objetivos de mejora de la distribución del ingreso y de cambio estructural. Estabilidad real y estabilidad nominal deben retroalimentarse de manera positiva.

Durante las últimas dos décadas, en especial a partir de 2001, se han realizado en los países de América Latina y el Caribe importantes progresos en la reducción de la pobreza.

Desde antes de estas crisis, pero con mayor fuerza a partir de ellas y por la insatisfacción con los resultados obtenidos con la adopción de las orientaciones de política que se señalaron, se abrió un gran debate en torno a una nueva estrategia de

desarrollo, con un mayor énfasis en el desarrollo del aparato productivo y en los aspectos de sustentabilidad ambiental, la recuperación del rol del Estado en ciertas áreas claves, la reintroducción de principios de universalidad y solidaridad en la protección social, la regulación apropiada de los mercados financieros y de los movimientos de capitales, en especial. En varios casos la región ha hecho avances muy sustantivos en estos aspectos, de modo tal que, a pesar de hacer frente a shocks globales externos de magnitud sin precedente durante décadas, la región como un todo enfrentó la reciente crisis financiera con éxito.

Es el momento de repensar el desarrollo, de plantearnos una agenda de futuro cuyo pilar sea una nueva arquitectura estatal que asegure mayor igualdad de oportunidades y de derechos a los ciudadanos. Es ahora cuando podemos crear los cimientos para un desarrollo sostenible aún si se revierten las condiciones externas favorables.

Se propone avanzar de manera integrada y sistémica en el horizonte estratégico del cambio estructural con igualdad, en los ámbitos de la política industrial, la política macroeconómica, la política laboral, la política social y la política ambiental. Esto requiere, también, de una institucionalidad robusta y eficiente, capaz de regular, orientar, seleccionar e incluso financiar gran parte de las acciones que median entre la propuesta y su efectiva realización a lo largo del tiempo.

De allí la importancia capital de la política y del Estado. De la política, porque la concurrencia de agentes para transformar el patrón productivo y seleccionar sectores a potenciar necesita de

pactos políticos que garanticen voluntad y sostenibilidad para esta opción del desarrollo; porque la relación entre cambio estructural con igualdad y legitimidad política, es “de ida y vuelta”, y porque a lo largo del tiempo, dado el horizonte de largo plazo de una estrategia de desarrollo como la que se propone, es clave la articulación entre institucionalidad política, organismos públicos, agentes empresariales, trabajadores y otros actores de la sociedad civil.

Y ¿porqué la hora de la igualdad? Esto no por simple voluntarismo. Si no porque el paisaje social de la América Latina exhibe aún un rostro lacerante.

Seguimos siendo la región más desigual del mundo. Aún 167 millones de personas viven en la pobreza, de los cuales 66 millones son indigentes. Además, una proporción significativa vive en los linderos de la línea de la pobreza y es vulnerable a recaer, sea por choques externos, por catástrofes familiares o pérdida de fuentes de ingreso primario.

Existen además profundas desigualdades entre el decil más rico y el más pobre. Las últimas estadísticas disponibles para 18 países indican que en promedio el 10% más rico de la población latinoamericana recibe 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe solo 15%.

Una de las lecciones aprendidas en estos treinta años es que las políticas sociales son importantes pero en definitiva no bastan para abatir definitivamente la pobreza y cerrar las enormes diferencias que persisten entre los sectores más ricos y los más pobres de la sociedad. **No solo en lo social se juega lo social.**

Persiste la rigidez de las brechas productivas y aún hay poca movilidad social (especialmente entre las mujeres de los grupos socioeconómicos de menores ingresos). Si bien la fecundidad está descendiendo, la mayor parte de la reproducción de la sociedad tiene lugar en hogares pobres, concentrándose sobre todo en mujeres jóvenes de sectores de mayor vulnerabilidad social, lo que perpetúa inter-generacionalmente la desigualdad y la exclusión.

Estas desigualdades de ingreso, de productividad, de género y de derechos fundamentales conspiran contra el desarrollo, la seguridad y la democracia.

La experiencia de estos 30 años, con sus luces y sus sombras, ha de servir como pilar para construir rutas originales a un desarrollo inclusivo y sostenible.

Es la lectura atenta de lo sucedido lo que en CEPAL nos ha animado a proponer hoy el cambio estructural para la igualdad con sostenibilidad.

Es un giro que apuesta a situar la igualdad en el centro e implica una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en las últimas tres décadas. Hablar de igualdad implica difundir a lo ancho de la estructura productiva y el tejido social el desarrollo de capacidades, el progreso técnico, plenas oportunidades laborales y el acceso universal a la protección social. Hemos de reconocer que el empleo con derechos es la llave maestra para superar la desigualdad y cerrar brechas con una mirada transversal en cuanto a equidad de género, étnica y racial.

Haciendo propio un enfoque de derechos, estamos convencidos que nuestra región ha de garantizar un mercado laboral eficiente, con pleno respeto de los derechos de acceso a la

capacitación; voz, representación y negociación de los trabajadores; la instauración de un salario mínimo sensato; y la adopción de un enfoque de calidad y formalización del trabajo.

Asimismo apostamos por políticas públicas pro-inclusión laboral de grupos específicos con medidas especiales, protección de los trabajadores y de las personas con problemas de inserción. Así como por la creación de incentivos y exoneraciones para la formalización de las pymes. Afirmamos que la llave maestra para abatir la desigualdad es el trabajo con derechos y el mercado de trabajo debería ser el lugar privilegiado para la absorción de las ganancias de productividad.

Y, es hora de reconocer que la intervención del Estado es necesaria para redistribuir ganancias ante una estructura productiva tan heterogénea.

Que su rol es insustituible al menos en cinco dimensiones determinantes: la seguridad de mercado de trabajo, la seguridad de ocupación, la seguridad de ingresos, la seguridad de contratación y la seguridad de organización.

La CEPAL ha formulado una propuesta y una apuesta que se basan en el cambio estructural para la igualdad con sostenibilidad. Esto implica llevar a cabo transformaciones cualitativas en la estructura productiva de los países de la región, con el fin de fortalecer sectores intensivos en conocimiento y de rápido crecimiento de la demanda interna y externa, para así generar ganancias en productividad con más y mejores empleos.

Reconocemos como una tarea pendiente de la región la búsqueda del modo de aprovechar la oportunidad que da la bonanza de los elevados precios de las materias primas y

reinvertir estas ganancias extraordinarias de productividad para dar un salto hacia el desarrollo.

En este marco apreciamos la necesidad del cambio estructural para generar trayectorias de aprendizaje, mayor diversificación y presencia en los mercados de más rápido crecimiento.

En el largo plazo, el cambio estructural es la base para lograr empleos de calidad y mayor igualdad. Por ello, la región debe difundir internamente el progreso técnico y de ese modo diversificar la estructura productiva para crear más empleos de calidad.

Cuando hablamos de cambio estructural, hablamos de políticas industriales que permitan diversificar la economía hacia sectores con mayor valor agregado. Se trata de generar encadenamientos productivos y con ello distribuir mejor las ganancias de productividad. Hablamos de un Estado proactivo para estimular sinergias entre las políticas macroeconómicas y las políticas industriales y sociales. Se trata de apoyar eficazmente a las pequeñas y medianas empresas, de dar el salto en materia de investigación y desarrollo, de aprovechar las nuevas tecnologías para producir de forma limpia. Se trata de fortalecer la educación y la capacitación. Industrialización entendida como un aumento de productividad asociada a la continua transferencia de trabajo a sectores que producen bienes y servicios más sofisticados por trabajador que requieren de trabajadores más educados y especializados y que reciben más altos salarios.

Por cierto cabe advertir que el propio cambio estructural, al priorizar sectores y actividades, genera en el corto plazo

situaciones de pérdida de empleos. Para disminuir los costos sociales que este proceso genera, el Estado debe garantizar ingresos a quienes se ven expuestos a pérdidas de puestos de trabajo por la recomposición sectorial.

Al mismo tiempo, las políticas deben promover la capacitación activa de los trabajadores en las habilidades nuevas necesarias para ejercer las actividades más dinámicas. Por lo tanto, la política social debe acompañar la transición hacia una estructura más dinámica al mismo tiempo que contribuir a su construcción en el largo plazo. Por un lado, actúa como un paliativo. Por el otro, fomenta la capacitación y la incorporación de los trabajadores a mercados formales de trabajo moderno, como una inversión necesaria para el cambio estructural.

Dados los rezagos y brechas en capacidades humanas, y la falta de articulación entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las características de la oferta, el Estado debe asumir cabalmente los retos que le plantea la sociedad del conocimiento en este ámbito: una sociedad más educada, en la que el desarrollo de capacidades pertinentes para el nuevo mundo productivo y comunicacional sea un derecho de todos; y un sistema integrado de formación para el trabajo que incluya componentes de educación técnica y capacitación laboral, y que provea oportunidades de empleo acordes con el cambio estructural planteado.

Por último, como veremos aquí la crisis de la deuda puso de relieve la responsabilidad de actores externos a la región, públicos y privados, nacionales y multilaterales, que no favorecieron un desenlace equilibrado, justo y eficiente del problema de la deuda. A pesar de iniciativas como el plan Brady,

no hubo suficiente reconocimiento de responsabilidades compartidas, de riesgos mal calculados, de políticas monetaria nacionales sin reconocimiento de su impacto internacional. - como esta volviendo a ocurrir actualmente- y predominaron en organismos financieros multilaterales paradigmas simplificados que no tomaban en cuenta ni la diversidad de los países ni el origen correcto de los problemas.

Con un diagnóstico equivocado no reconocieron que el problema central no era un paradigma de sustitución de importaciones obsoleto sino la falta de políticas macroeconómicas adecuadas, tanto en el centro como en la periferia. Y el ajuste propuesto fue uno dirigido principalmente a proteger a los acreedores más que a los países deudores. Se trataba de un sistema financiero internacional desigual e ineficiente. Nuevamente vemos ahora síntomas de una arquitectura obsoleta y desigual. Nuevamente vemos como políticas monetarias en el centro no toman en cuenta su impacto -ahora no con políticas restrictivas sino con políticas de expansión de liquidez- en la periferia. Nuevamente constatamos la necesidad de plantear una arquitectura financiera internacional que cubra los costos de las crisis financieras, originadas en el centro, de manera más justa y eficiente.

Estamos aquí para aprender y construir desde el balance objetivo de lo ocurrido, un camino de desarrollo que tenga a la igualdad en el centro, que procure ante todo el bienestar de las mayorías, que no vuelva a pasarle la cuenta a los más vulnerables.

Queridas amigas y amigos, permítanme concluir estas palabras compartiendo con ustedes nuestra convicción eje, a 30 años de la crisis de la deuda, tras décadas de duro tránsito, de cara a un

mañana que encuentre a nuestra región en condiciones de traducir su riqueza, humana y material, en condiciones de vida que garanticen dignidad a los suyos: la igualdad es el horizonte; el cambio estructural, el camino; y la política, el instrumento.

Muchas Gracias.