

América Latina, crisis financiera y financiamiento al desarrollo

Alicia Girón*

Resumen

La visión sobre el crecimiento económico de América Latina durante el curso de la actual crisis financiera es cuestionada por la fragilidad e inestabilidad del modelo económico existente. Se tratan cuatro lineamientos en este artículo: *a)* la región sigue siendo exportadora de materias primas; *b)* el Banco Central continúa manteniendo políticas monetarias restrictivas; *c)* los sistemas bancarios son filiales de matrices en el extranjero; *d)* el mayor grado de competitividad de la región tendría que estar sustentado en el aumento del gasto público en educación, salud y supervivencia, vivienda y creación de nuevos empleos.

Palabras clave: proceso de financiarización, innovación financiera, crisis estructural, derivados, Banco Central

Abstract

This article questions the view of the Latin American economic growth during the current financial crisis based on the fragility and unsteadiness of its current economic model. It deals with four issues: *a)* the region remains being an exporter of raw material; *b)* the central bank maintains restrictive monetary policies; *c)* the national banking systems are owned by foreign banks; *d)* the increased level of competitiveness should be based on an increased expenditure on education, health, welfare, housing and the creation of new jobs.

Key words: financing process, financial innovation, structural crisis, derivatives, Central Bank



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y tutora del Posgrado de Economía y Estudios Latinoamericanos de la UNAM
alicia@servidor.unam.mx

FECHA DE RECEPCIÓN 15/01/10, FECHA DE ACEPTACIÓN 25/05/10

IZTAPALAPA REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

NÚM. 70 • AÑO 32 • ENERO-JUNIO DE 2011 • PP. 51-67

Introducción

En el marco del proceso de financiarización e innovación financiera, América Latina sufrirá con mayor profundidad la crisis financiera durante los años siguientes y ahondará las contradicciones estructurales en las que ha estado basado el modelo de desarrollo por varias razones. El objetivo de este trabajo es esbozar diferentes líneas de investigación sobre el desenvolvimiento de la crisis económica y el grado de dificultad que tiene la región para lograr no sólo las metas del milenio, sino un desarrollo sostenido con equidad.

Entre las principales razones que se presentan encontramos, en primer lugar, que la región ha sido y seguirá siendo, al menos durante los próximos años, exportadora de productos primarios. El crecimiento que tuvo América Latina entre 2003 y 2008 difícilmente se volverá a repetir en un futuro cercano. El alto precio de sus exportaciones fue resultado, en parte, de la especulación financiera y de la demanda de economías emergentes como China y la India. Esto ha ocasionado que la región se vea envuelta por la fuerte especulación en los mercados financieros de los *commodities*, que siguen siendo el principal renglón de exportaciones de los países latinoamericanos. En segundo lugar, la pérdida de soberanía del Banco Central no permite políticas monetarias que contemplen el ejercicio del empleo como la principal política anticíclica. Tercero, el grado de extranjerización de sus sistemas bancarios no responde a las necesidades crediticias de los agentes económicos nacionales, sino a la rentabilidad de la oferta de los servicios financieros. Cuarto, los sistemas bancarios en la región tuvieron diferentes grados de profundización por parte de la banca extranjera. La banca pública o banca de desarrollo, concebida para financiar el sector público, las grandes obras de infraestructura y el desarrollo del país, ha sido desplazada por la banca comercial, la banca extranjera y los mercados de capital durante las tres últimas décadas. Finalmente, el mayor grado de competitividad de América Latina tendría que estar sustentado en el aumento del gasto público en educación, salud y supervivencia, vivienda y creación de empleos; todo lo contrario a la

política de estabilización monetaria que ha incidido justamente en la disminución del gasto social de los países de la región. Los enunciados anteriores los desarrollaremos en los siguientes párrafos.

Crisis estructural: pasado y presente

Desde hace varios años, América Latina manifiesta la crisis estructural del modelo de desarrollo y del fracaso de las instituciones financieras nacionales e internacionales en el financiamiento al desarrollo. Esta crisis estructural queda demostrada con gran maestría en el reciente libro *Asimetrías e incertidumbre: los desafíos de una estrategia económica alternativa para América Latina* (2008), coordinado por Alicia Girón y Eugenia Correa, resultado de trabajos anteriores a la crisis financiera. Se hace hincapié en la lectura de esta obra porque es importante resaltar lo que sus autoras mencionan al principio:

Las tres últimas décadas representan un proceso de reformas financieras que han conducido a la incertidumbre y la volatilidad constante. Estancamiento o lento crecimiento y crisis caracterizan todo este periodo. Crisis y políticas de estabilización, políticas económicas monetaristas que han hundido a familias y empresas. Desestructuración de los espacios de la moneda e intentos de uniones monetarias por medio de un equivalente general sin identidad nacional (Girón y Correa, 2008: 9).

En el fondo, lo que sostiene este libro, realizado previamente a las manifestaciones de la crisis de las hipotecas, la quiebra de bancos en Estados Unidos de América (EUA), Francia, Alemania y otros países, los planes de salvamento presentados por los gobiernos y las intervenciones en los mercados financieros por parte de la banca central, es que en América Latina la crisis económica y financiera estaba latente desde años anteriores, a tal grado que la heterogeneidad estructural de la región y el desenvolvimiento de las políticas del Consenso de Washington diferenciaron el impacto de la crisis internacional de manera totalmente heterogénea, dependiendo del grado de internacionalización de cada país y región. No es lo mismo México, que lleva a cabo 80% de su comercio exterior con EUA, que la economía de Brasil, con una mayor diversificación en sus exportaciones. Pero no sólo eso, la extranjerización bancaria de los sistemas financieros de estos países dista mucho. A pesar de que los dos países poseen una política monetaria cuyo objetivo sigue siendo el control de la inflación y el superávit

fiscal, ambos han logrado un desenvolvimiento diferente durante los últimos seis años. No será lo mismo la crisis actual en países como Venezuela, México, Ecuador y Bolivia, cuyos ingresos fiscales dependen del precio internacional del petróleo y del gas, que en Chile y Perú, cuyas exportaciones dependen de los minerales, o Argentina, cuyo precio de la soya, principal rama de sus exportaciones, está sujeto a la volatilidad de los precios a futuro.

Este trabajo trata de demostrar que el financiamiento al desarrollo en América Latina ha sido resultado de la exposición de la teoría neoclásica y no de una política keynesiana que busque transformar las estructuras económicas a lo largo de la región. La crisis financiera regional antecede a la crisis financiera internacional actual. La profundización de las reformas financieras, en distinto grado en cada país, ha creado una zona muy frágil para poder enfrentar cualquier volatilidad tanto de los mercados financieros como de los precios de sus productos primarios de exportación. Los circuitos financieros latinoamericanos son parte de los circuitos financieros internacionales. El régimen de acumulación financiera en la región es un hecho evidente. Los intermediarios financieros han logrado que durante las últimas tres décadas el crecimiento de la región haya estado por debajo del de otras regiones, sobre todo si se compara con las tasas de crecimiento de los países asiáticos.

El curso de la crisis: 2009 y 2010

Para hablar del contexto económico de América Latina durante 2009 es importante retomar el *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008* (CEPAL, 2008), donde se presenta un panorama nada halagador para la región; cifras incluso moderadas ante el desenvolvimiento incierto de la crisis global. Esta publicación señala que la región ha crecido durante los últimos cinco años (2003-2008) una tasa media cercana a 5%, lo que implica un crecimiento del producto interno bruto (PIB) por habitante de 3% anual. Igualmente disminuyeron el desempleo y la pobreza. Además, las remesas ocuparon un lugar relevante en los ingresos familiares durante estos años. Por último, las políticas fiscal y monetaria, siguiendo el Consenso de Washington, mantuvieron el equilibrio macroeconómico. Sin embargo, la misma publicación menciona que estos indicadores

...no se repetirán en 2009. La tasa de crecimiento prevista para el próximo año será sumamente inferior a la del periodo que finaliza, de manera que los gobiernos de la

región deberán desplegar todo el potencial con que cuenten, en términos de políticas contracíclicas, a fin de evitar un deterioro mayor. Se espera que la tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe sea de un 1.9%, lo cual supone una evolución relativamente optimista de la crisis. Para completar el contraste con el periodo 2003-2008, la tasa de crecimiento proyectada para la región permite prever un aumento de la tasa de desempleo regional, que pasaría del 7.5% estimado para 2008 a un nivel de entre un 7.8% y un 8.1%, según la evolución de la participación laboral, en el contexto de un aumento de la informalidad. En cambio, la evolución de los precios internacionales de los alimentos y los combustibles apunta a una marcada desaceleración de la inflación, que podría caer de un 8.5% en 2008 a alrededor de un 6% en 2009 (CEPAL, 2008: 9).

Lo anterior implica menores flujos de los ingresos por concepto de exportaciones, una caída singular de las remesas provenientes principalmente de EUA y de España, y de las inversiones directas de los países desarrollados. A pesar de los análisis de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de los pronósticos con los que siempre se inicia un año, si bien se estima que América Latina y el Caribe crecerá 6% en 2010, la región no ha crecido por arriba del año de mayor crecimiento de la década que acaba de terminar. La CEPAL menciona que para 2010 la región espera

...un aumento del 4.8% del producto por habitante y es la tasa de crecimiento más alta desde 2004. Aunque se trata de un crecimiento bastante generalizado, el comportamiento por subregiones ha sido heterogéneo. En efecto, mientras que América del Sur crecerá un 6.6%, se espera que el PIB registre un aumento del 4.9% en México y Centroamérica y del 0.5% en los países del Caribe de habla inglesa y holandesa. La CEPAL proyecta que la tasa de crecimiento de la región disminuirá al 4.2% en 2011, alrededor del 3% de crecimiento del PIB por habitante (CEPAL, 2010: 7-8).

En el fondo, lo que demuestran estas aseveraciones de la CEPAL es el debilitamiento del modelo de desarrollo. La inestabilidad económica mundial y la volatilidad de los mercados profundizan las contradicciones internas de la economía latinoamericana en el desenvolvimiento del desarrollo económico internacional. Sin lugar a dudas, la inserción de los países en el mercado mundial está definida principalmente por sus exportaciones en el comercio internacional, pero también por la fuerte dependencia de los flujos de capital que se vuelven escasos ante el panorama mundial, profundizando la fragilidad estructural de la región.

Precios de exportación, derivados y especulación

Quizá uno de los aspectos de mayor importancia en el desenvolvimiento de la crisis económica es la relación tan estrecha entre los precios de los productos de exportación y el mercado internacional de derivados. La fuerte demanda de los productos de la región por otras economías emergentes, como China y la India, junto con las acciones de los intermediarios financieros en las operaciones fuera de balance han sido de gran relevancia en la actual crisis financiera. Tanto los dirigentes empresariales como los gobiernos latinoamericanos aseguran que la crisis financiera se origina en EUA, lo cual es cierto, sin embargo, en el fondo la interrelación de los circuitos financieros de la región latinoamericana forma parte de los circuitos financieros internacionales. Es decir, la gran internacionalización financiera que se da a partir del fin de los acuerdos de Bretton Woods, en 1971, inaugura la etapa de desregulación y liberalización financiera en la cual todos los sistemas bancarios y financieros pasan a ser un solo sistema financiero. La internacionalización financiera y la de las cadenas productivas en el marco de la globalización insertan con mayor profundidad los sistemas financieros de América Latina. Sin opción, los bancos centrales y las políticas financieras de los países han participado y se han visto beneficiados tanto del mercado de futuros como de los flujos de capital especulativos.

La región exportadora de productos primarios, desde su inclusión en el mercado mundial, no ha podido realizar el cambio tecnológico necesario para invertir en proyectos productivos que satisfagan su mercado interior y la inserten de manera más equitativa en el mercado mundial. Esto ha ocasionado que la región dependa de los precios internacionales de sus propias exportaciones definidos en el Chicago Board of Trade, al grado de que el alza relativa de los precios de sus exportaciones en la reciente coyuntura corresponde a la fuerte especulación en los mercados financieros de los *commodities*, que siguen siendo el principal renglón de exportaciones de los países latinoamericanos. Los datos que arroja la CEPAL por concepto de los ingresos fiscales que reciben los países exportadores de petróleo son muy cuantiosos.

Por ejemplo, en países como la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador, México y Bolivia, alrededor del 30% o más del total de los ingresos fiscales se originan en la producción de petróleo en el caso de los tres primeros y en la explotación de gas en el último. Los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales también son significativos en la Argentina, Chile, Colombia y el Perú, cuya participación se ubica en torno al 18%, en promedio. En estos casos, los recursos

fiscales se vuelven muy inestables ante la marcada volatilidad de los precios del petróleo, el gas, el cobre y los alimentos, la que ha adquirido características dramáticas en los últimos meses. Según el análisis de la evolución de los ingresos fiscales de los ocho países mencionados, los ingresos provenientes de la explotación de este tipo de recursos son bastante más volátiles que los ingresos generados en otras fuentes (CEPAL, 2008: 38).

La propia CEPAL pronostica una caída de los ingresos fiscales de dichos países de 24.7% del producto en 2008 a 22.3% en 2009. Aunque estas cifras son moderadas, la situación avanza muy rápido y la disminución de los ingresos fiscales tendrá un efecto negativo en el gasto público. El documento correspondiente al *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* de 2010 manifiesta claramente que la crisis internacional seguirá presente.

Un banco central sin rumbo

Es importante mencionar que al realizarse la reforma financiera en el marco del Consenso de Washington el objetivo de los bancos centrales dejó de ser el desarrollo económico de sus países y pasó a ser el equilibrio fiscal y la inflación cero. Estas políticas llevaron a algunos países a la dolarización de sus economías e incluso a mantener políticas de tipo de cambio que sobrevaloraron las monedas nacionales frente al dólar. La pérdida de soberanía del Banco Central fue evidente en Argentina y Ecuador. Esto no ha permitido políticas monetarias que contemplen el ejercicio del empleo como la principal política de crecimiento. Es decir, el Banco Central no ha realizado su función de “empleador de última instancia”, y lo que se encuentra en el trasfondo del discurso es más una política de generación de empleo vía la inversión extranjera y las exportaciones, y, por último, la bienvenida a las remesas de los connacionales, que en mucho han mejorado los ingresos de las familias que se quedan. De hecho, es bastante peligroso lo que la CEPAL apunta con relación a que los países de la región difícilmente quisieran llevar una política anticíclica. El informe señala:

Por último, desde septiembre la mayoría de los bancos de la región han sido cautelosos ante los acontecimientos del escenario internacional y no han modificado la tasa de política monetaria. Ante la posible reducción de la inflación en el primer semestre de 2009, los bancos centrales de algunos países podrían reducir su tasa de interés. La probabilidad de este escenario aumentó tras la baja de la tasa de interés

de política monetaria de la Reserva Federal de los Estados Unidos a mediados de diciembre. En este contexto de crisis, la efectividad de reestimar las economías de la región mediante reducciones de las tasas de política monetaria es algo que debe debatirse, ya que en el caso de los países desarrollados, parecería que no se han logrado los efectos deseados (CEPAL, 2008: 48).

Divisas, reservas y ¿la reforma fiscal?

Ante la bonanza coyuntural de la región latinoamericana, ¿qué fue lo que hicieron los países?, ¿crearon más empleo?, ¿aumentaron el gasto público? La publicación del *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008* nos da la respuesta:

Desde el inicio del ciclo de bonanza de precios, uno de los aspectos más controvertidos fue la forma de aprovecharlos desde el punto de vista fiscal. La reacción ha sido diversa. Varios países redujeron el endeudamiento público externo, los bancos centrales incrementaron sus reservas y se crearon fondos en los cuales se acumuló parte del superávit, tanto en el país como en el exterior. [Se realizó] un cambio en la relación entre la deuda del gobierno central y el PIB entre 2002, año previo al comienzo del auge en los precios de los productos básicos, y el promedio 2007-2008. Como puede apreciarse, la gran mayoría de los países redujo su endeudamiento como porcentaje del PIB entre ambos años, como resultado de la reestructuración de pasivos, la generación de superávits primarios, los procesos de desendeudamiento al amparo de la iniciativa para los países pobres altamente endeudados y los efectos del crecimiento durante ese periodo. En esos casos, se creó inicialmente cierto espacio fiscal para enfrentar un eventual deterioro del escenario externo. No obstante, en algunos países los mecanismos procíclicos que median entre ingresos y gastos públicos se han traducido en expansiones, a veces significativas y no sostenibles en un escenario de precios externos menos benigno. Cabe suponer que donde fue posible crear un espacio fiscal será menos difícil enfrentar las consecuencias de las turbulencias externas sin alejarse de una posición fiscal sostenible a mediano plazo. En el caso opuesto, los márgenes de maniobra serán más escasos y será más difícil enfrentar los diferentes desafíos de la política fiscal. De este análisis se desprende que los países que no se beneficiaron del ciclo de precios de productos básicos, que cuentan con bajas cargas tributarias y con altos niveles de pobreza serán quienes más problemas tengan para enfrentar el deterioro del contexto internacional (CEPAL, 2008: 40-41).

La cita es muy larga pero expresa, desde el punto de vista oficial de Naciones Unidas, la falta de una teoría económica heterodoxa para gobernar con eficiencia y equidad por parte de quienes dirigen los países. Sin lugar a dudas, la dirigencia política, sea de izquierda, de centroizquierda o de derecha, no tiene conocimiento del pensamiento económico heterodoxo que le permitiría dejar los brazos articuladores del ejercicio de la creación del empleo; es decir, el entendimiento de que la política ejercida a través del Banco Central es el corazón de la política económica y del ejercicio del bienestar. Lo que sucedió durante la actual década fue la falta de visión de la élite monetarista del Banco Central y los ministerios de finanzas de los gobiernos latinoamericanos para invertir los ingresos fiscales, ayudar a una reforma fiscal eficiente e incluso permitir actuar con un déficit moderado. Los ingresos fiscales por el precio de sus materias primas no lograron llevar a buen fin los recursos obtenidos de la recaudación. Jamás un gobierno soberano tendría que pagar deudas onerosas cuando el servicio de la deuda externa tanto privada como pública ha servido para achicar el gasto social. Pero el aumento de las reservas por concepto de remesas en México, Ecuador y otros países centroamericanos y de la zona andina no se canalizó a proyectos productivos del sector público y del Estado. Es lamentable que América Latina nuevamente haya perdido una oportunidad de oro. Las remesas y las divisas no sirvieron sino para pagar el servicio de la deuda externa, poner en equilibrio las finanzas públicas y ahorrar para los malos tiempos, es decir, ahorrar para el día de hoy sin presentar políticas anticíclicas coherentes con la realidad económica y evitar la profundización de la recesión generalizada.

Los bancos y el financiamiento al desarrollo

La banca de desarrollo fue fundamental para el desarrollo de los países latinoamericanos en el marco institucional del sistema de Bretton Woods. Estas instituciones sentaron las bases del desarrollo latinoamericano hasta antes del Consenso de Washington, que profundizó la privatización y extranjerización de la banca de desarrollo y de la banca comercial. Sin embargo, algunas instituciones quedaron en pie y hoy son símbolo del crecimiento económico en países como Argentina y Brasil.

Por otro lado, el acceso al financiamiento de una gran parte de la población de América Latina quedó rezagado en los últimos 30 años, lo que ocasionó que la banca social se expandiera para satisfacer sus necesidades de financiamiento para el desarrollo, lo cual ni la banca de desarrollo ni la comercial hicieron.

Ante una crisis financiera que impactará en el sistema financiero mundial, y específicamente en los bancos de reciente privatización y extranjerización, la pregunta es si la banca de desarrollo y la banca social serían una alternativa para el crecimiento de los países de la región latinoamericana. Valdría la pena preguntar qué papel jugaría la banca pública ante una corrida de recursos financieros de la banca comercial, o qué haría la hoy vanagloriada banca social, la banca de los pobres, frente al proceso de financiarización, y si ésta tendría una alternativa para incluir a los excluidos del crédito y del ahorro, es decir, el denominado sector de los “desbancarizados”.

En el contexto actual de la crisis financiera y de su profundización, podría también preguntarse, si las filiales de los bancos comerciales extranjeros llegasen a estar en crisis, qué sucedería en los países anfitriones de éstas. Sería necesario plantearse el papel del Banco Central como prestamista de última instancia frente a las filiales de los bancos extranjeros.

La banca de desarrollo “es un intermediario financiero, que tiene por objeto optimizar la asignación de recursos financieros y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía que el Estado considera estratégicos o prioritarios en el proceso de desarrollo integral del país” (Gil Valdivia, 1986: 184). Es una banca que se distingue por conceder créditos “con tasas de interés preferenciales respecto a los niveles de mercado, como un instrumento para canalizar inversiones hacia determinados sectores o actividades prioritarias o trascendentes para el desarrollo del país” (Gil Valdivia, 1986: 183). El desarrollo económico de países como Argentina, Brasil y México en el periodo de sustitución de importaciones no podría entenderse sin la intervención de la banca de desarrollo. Esta banca fue parte del desarrollismo latinoamericano, proveedora de los fondos provenientes de los organismos financieros internacionales multilaterales y bilaterales para proyectos de infraestructura. Hoy el Banco do Brasil, el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires son actores principales en el desenvolvimiento de la economía de Brasil y Argentina durante el actual decenio.

En este apartado es importante hacer alusión a la banca social, caracterizada como aquella banca que satisface las necesidades de las personas excluidas del sistema financiero institucional. Esto es, desde el punto de vista del ahorro y del crédito. Las instituciones que otorgan los créditos a personas emprendedoras son, en principio, entidades del tercer sector y de la economía social. Entre sus principios está, además de buscar rentabilidad de los préstamos otorgados, buscar una rentabilidad social. En la década de los ochenta, la llamada banca social se inicia como actor social en la región ante los problemas financieros y la crisis de las instituciones financieras, que crean una necesidad de atender a quienes no tienen acceso a los circuitos financieros formales. Al principio surgen como

entidades cooperativas, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, y posteriormente toman el nombre de sociedades cooperativas de ahorro y préstamos, sociedades financieras populares e instituciones de microcréditos o microfinanzas. La nueva ola de instituciones de microfinanzas tiene como lema llegar a los pobres antes de que ellos vengán hacia éstas. Hay redes solidarias a través de las cuales se manejan alrededor del mundo muchísimos millones de dólares con alta rentabilidad. Incluso muchos bancos comerciales han iniciado su incursión en las microfinanzas. Se encuentran desde cajas populares de ahorro y crédito hasta fundaciones y casas que sirven para el envío de las remesas. La banca social es un tema por debatir en el impacto que han tenido en el mejoramiento de los ingresos de los sectores que no tienen acceso a los circuitos financieros (los “desbancarizados”). Sin embargo, existe otra cara de la moneda, para lo cual es importante definir el concepto de las microfinanzas.

En primer lugar, hay una diferencia entre microfinanzas y microcréditos. Los microcréditos tienen que ver con las operaciones financieras de préstamos a pequeños microempresarios, básicamente operaciones financieras basadas en pequeñas familias. Las microfinanzas se refieren a toda la gama de servicios financieros, donde se incluyen los microcréditos, pequeños ahorradores, transferencia de remesas y operaciones pequeñas de seguros. En la amplia gama de la literatura en torno a las microfinanzas hay una relación muy estrecha entre los programas de reducción de la pobreza y las microfinanzas. Los microempresarios consumidores de las microfinanzas son por lo general aquellos empleados y empleadores que carecen de historial crediticio, no pertenecen a la economía formal y no cuentan con documentos de sus ingresos. En realidad, todos aquellos agentes económicos que no entran en los circuitos formales de financiamiento son candidatos a los circuitos financieros de las microfinanzas (Berger, Goldmark y Miller-Sanabria, 2006: 3).

Ahora bien, el desvanecimiento de la banca de desarrollo o banca pública y el creciente apogeo de la banca social no se podría entender sin el manejo de lo que actualmente es la “financiarización” en los circuitos del financiamiento. La banca pública o banca de desarrollo, concebida para financiar el sector público, las grandes obras de infraestructura y el desarrollo del país, ha sido desplazada por la banca comercial, la banca extranjera y los mercados de capital, cuyos objetivos responden a intereses privados y no prioritarios del desarrollo económico promovido por el Estado. No obstante, hoy quedan pocos bancos públicos que sigan dirigiendo y acompañando las necesidades prioritarias del financiamiento al desarrollo, como el Banco de la Nación en Argentina y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social en Brasil. Si bien la “eficiencia” y la “rentabilidad” financiera pasaron a ser el nuevo paradigma para el financiamiento al desarrollo,

la reforma financiera profundizó cambios estructurales en los sistemas financieros latinoamericanos (Girón, 2006: 35) durante los años noventa.

Las transformaciones de la banca pública y de la banca de desarrollo sólo se perciben en el transcurso de la financiarización, expresada como el proceso donde la rentabilidad del capital financiero mediante la innovación financiera sobrepasa las operaciones del sistema financiero basado en intermediarios financieros no bancarios. La banca de desarrollo controlaba 40% de los activos en los países desarrollados y 65% en los países subdesarrollados en las décadas de los cincuenta y sesenta. Posteriormente, el control de los activos disminuyó a 25% y a 50% respectivamente en los ochenta y noventa. A partir de estos años, se privilegió el financiamiento vía la titularización por medio de los fondos mutuales, los *hedge funds*, los fondos de pensión, las aseguradoras y los inversionistas no institucionales, y éstos pasaron a ser los actores del financiamiento en el nivel macroeconómico. Los mercados financieros se impusieron sobre los organismos financieros internacionales. En el nivel microeconómico la financiarización se expresó, igualmente, en la banca social auspiciada por intermediarios no financieros cuya rentabilidad a través de las microfinanzas expresan la crisis del financiamiento al desarrollo; aunque, si bien las microfinanzas tuvieron como objetivo prioritario disminuir la pobreza, la rentabilidad que representan no deja de llamar la atención.

En la actualidad, la banca pública representa el tema primordial en la ejecución de políticas públicas para promover el desarrollo con equidad de los países latinoamericanos. Es decir, las instituciones públicas de crédito, frente a la profundización de la participación de los bancos comerciales, fueron dejando de lado actividades que habían servido para sentar las bases del desarrollo capitalista en la región. La banca social, por otro lado, ha venido desempeñando la complacencia del financiamiento de gran parte de la población que no tiene acceso al crédito. En el debate en torno al crédito y el financiamiento para el desarrollo es importante plantear el papel que tienen la banca pública o de desarrollo y la banca social en el proceso de financiarización de los intermediarios financieros institucionales y la crisis del crédito expresada mediante el *credit crunch* que amenaza al sistema financiero.

La banca de desarrollo estuvo acompañada por organismos financieros internacionales: organismos financieros bilaterales, como el Eximbank, y organismos financieros multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Su fortaleza radica en el sustento que le dio el Estado en el proceso de desarrollismo durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Su debilidad se enmarca en el quiebre del sistema monetario de Bretton Woods y la profundización del Consenso de Washington. El desvanecimiento de

la banca de desarrollo y el fortalecimiento de la banca social cambiaron el mapa del financiamiento en los países. La banca pública se disipó con la crisis del endeudamiento externo en los ochenta y pasó al fortalecimiento de la privatización y extranjerización de los bancos comerciales. La desregulación y liberalización financiera dio pie a los intermediarios institucionales y a otros intermediarios bancarios y no bancarios. Sirva esta reflexión para hacer notar la relevancia de la banca de desarrollo en el florecimiento del financiamiento al desarrollo, hecho de gran envergadura para América Latina.

Competitividad y gasto público

Es importante enfatizar que el mayor grado de competitividad de la región tendría que estar sustentado en el aumento del gasto público en educación, salud y supervivencia, vivienda y creación de empleos. Hoy en día el desarrollo y el género no sólo se miden en función de la brecha existente entre hombres y mujeres, sino también de las oportunidades de empleo que el Estado y la sociedad ofrecen a sus habitantes. El Foro Económico Mundial (FEM) define que “el elemento determinante más importante de la competitividad de un país es su ‘talento humano’ –las capacidades, la educación y la productividad de su fuerza de trabajo (son elementos claves para cerrar la brecha entre hombres y mujeres). Las mujeres son la mitad del ‘talento’ de la base potencial a través del mundo” (Hausmann, Tyson y Zahidi, 2007: 19), por tanto, deberán existir oportunidades en un nivel de equidad con sus pares hombres.

Al analizar los indicadores económicos formulados por la publicación del FEM se observa que la educación, la salud, las oportunidades de empleo y la participación de las mujeres en la vida pública son lo que permite cerrar la brecha de género y hacer más competitivo un país. Por otro lado, la sociedad del conocimiento se basa en la generación de conocimiento, la información y la productividad en las empresas y regiones, donde la riqueza del “talento humano” es imprescindible y necesaria. La educación, la salud y el empleo son resultado de las políticas monetarias, fiscales y financieras que desde el punto de vista de la teoría poskeynesiana permiten mejorar los indicadores macroeconómicos. En muchas ocasiones, las malas políticas públicas no llegan a incidir en la mejoría del bienestar social. Todo lo contrario: se profundizan el desempleo, la violencia social y la descomposición de las instituciones del Estado.

El gasto público en América Latina ha sido secuestrado durante muchos años por los compromisos del Estado frente a sus acreedores. No hay duda de que el gasto público ha servido durante periodos prolongados para pagar la deuda

externa, imponiéndose sobre el gasto social. El resultado de no haber aplazado y cancelado en muchos casos los pagos de la deuda externa latinoamericana durante los ochenta fue el descontento social de los noventa y el fracaso evidente del Consenso de Washington.

Aunque se pasó de la “década pérdida” a la “década de la esperanza”, según consta en los escritos de la CEPAL de inicios de los noventa, el Estado siguió privilegiando toda la reforma económica, la desregulación y liberalización financiera, cancelando la inversión en los recursos humanos.

La expresión del descontento de dichas reformas fueron los movimientos sociales en toda la región. Tanto el Movimiento Zapatista como el Movimiento Al Socialismo en Bolivia son expresiones del fracaso del modelo económico implementado por los organismos que nacieron en Bretton Woods. Sin embargo, los nuevos gobiernos democráticos llamados de “izquierda” tampoco pudieron enfrentar una nueva reforma financiera en función del desarrollo económico con equidad. La independencia del Banco Central ha sido el baluarte para que estos gobiernos puedan negociar con los empresarios nacionales, quienes en su mayoría controlan las divisas por exportación. Un ejemplo clásico son los productores de soya en Argentina, quienes, antes de la caída del precio de la soya a principios de 2008, se opusieron a los impuestos a la retención por concepto de exportación de este producto para favorecer una mayor recaudación y más ingresos al Estado argentino.

Se pudo haber favorecido una mayor equidad mediante la reforma fiscal cuando los ingresos de América Latina fueron de más de 500 mil millones de dólares, pero quedaron en las reservas de los bancos centrales sin generar la infraestructura de largo plazo para crear empleo.

Reflexión

El eje del desarrollo ha estado centrado en las necesidades del proceso de acumulación internacional a lo largo de los años; es decir, la inserción de América Latina en el mercado mundial está determinada por las necesidades del desenvolvimiento capitalista de los grandes consorcios financieros e industriales. Quizá falta en esta reflexión profundizar en el estudio de la orientación de los flujos de capital y de los procesos de privatización de las últimas décadas, para evidenciar de qué manera el desarrollo económico ha respondido a las necesidades de los consorcios extranjeros, como las comunicaciones, los bancos y las empresas petroleras. Esto también ocurre con las empresas llamadas translatinas, que dentro de la región se comportan como los grandes consorcios financieros internacionales que la dominan.

Mariátegui, en su obra *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* (1928), construye de manera dialéctica el desarrollo de América Latina a lo largo de su historia, desde la Conquista, la Independencia, hasta los años previos a la crisis de 1929. En la reconstrucción histórica desvanece los intereses de las diferentes clases sociales que detentan el poder económico, así como las necesidades del proceso de acumulación capitalista al que la región latinoamericana responde sin cuestionarse. La inserción de los países de la región al mercado mundial determinará indiscutiblemente las pautas del desarrollo económico. El Estado garante de este tránsito de economías precapitalistas a economías capitalistas regulará tanto la emisión monetaria como las políticas económicas, definiendo un estilo de desarrollo latinoamericano. El desarrollo de la región se construye sobre la base de la heterogeneidad de las estructuras económicas, políticas y sociales de la región. No obstante la diversidad, los países de América Latina signaron los acuerdos de Bretton Woods en 1944, y posteriormente, a partir de la creación de la CEPAL, en 1948, acordaron políticas comunes para la región. No cabe duda de que los años de mayor crecimiento para la región fueron los de finales de los cuarenta hasta la década de los setenta. Sin embargo, ante las primeras manifestaciones de crisis monetarias en los setenta y las crisis de la deuda externa en los ochenta se buscaron los lineamientos de desarrollo en el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Se puede afirmar incluso que el Consenso de Washington fue parte del acuerdo entre los países y el FMI para lograr estabilidad económica y crecimiento moderado. La apertura de las economías, tanto en el comercio como en los servicios, y la apertura de capital tuvieron mucho que ver con las sucesivas crisis financieras por las que pasó la región durante los últimos 30 años. Mientras que para los países asiáticos las tres últimas décadas sirvieron para conformar un modelo de desarrollo donde el Estado ha penetrado el sector productivo para lograr no sólo crecimiento sino también desarrollo, en el caso de América Latina este periodo es símbolo de recurrentes crisis económicas y alta volatilidad. Además, hoy el Estado en América Latina es uno minimalista, sin brazos con los que enfrentar el curso de la crisis económica, su profundidad y su desenvolvimiento.

Incluso el sexenio 2003-2008, al que CEPAL ha denominado el “sexenio del éxito”, es el ejemplo del fracaso de un modelo generado por los gobiernos latinoamericanos que apuestan al mercado internacional y a la inserción de las economías en los circuitos financieros internacionales, profundizando su historia desde la Conquista hasta el día de hoy como países productores de materias primas y dependientes cada vez más de las necesidades del proceso de acumulación internacional.

En la actualidad, frente a una crisis más grave que la de 1929, valdría preguntarnos cuál deberá ser el papel del Estado en América Latina respecto a la inclusión de la región en el proceso de globalización y su profundización. Por tanto, en la crisis mundial presente (2007-2010) es cardinal la reflexión tanto del desarrollo de la región como de su inserción en el mercado mundial y las posibilidades de oportunidades para salir adelante. Sólo terminaríamos con la siguiente cita:

Para crecer más, las economías de la región deben invertir más. El desafío es conseguir que el aumento de la inversión cuente con el apoyo de un incremento del ahorro nacional que, entre otras cosas, permita defender mejor las paridades cambiarias y contribuya así a la conformación de un patrón de especialización productiva más acorde a los requerimientos que plantea el desarrollo de nuestra región (CEPAL, 2010: 9).

Bibliografía

Berger, Marguerite, Lara Goldmark y Tomás Miller-Sanabria (eds.)

2006 *An Inside View of Latin American Microfinance*, Inter-American Development Bank, Washington.

CEPAL

2008 *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/5/34845/P34845.xml&base=/tpl/top-bottom.xs>>.

2010 *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/41898/2010-975-BPE-WEBl.pdf>>.

Correa, Eugenia

2008 “Financiamiento, vulnerabilidad e inserción financiera externa”, en Eugenia Correa, José Déniz y Antonio Palazuelos (coords.), *América Latina y desarrollo económico. Estructura, inserción externa y sociedad*, Akal (Economía Actual), Madrid, pp. 175-192.

Gil Valdivia, Gerardo

1986 “El concepto de banca de desarrollo”, en Gerardo Gil Valdivia (coord.), *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (Serie G: Estudios Doctrinales, 100), México, pp. 167-185.

Girón, Alicia

- 2006 “Obstáculos al desarrollo y paradigma del financiamiento en América Latina”, en Eugenia Correa y Alicia Girón (coords.), *Reforma financiera en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), Buenos Aires, pp. 27-46 <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/correa/giron.pdf>>.
- 2007 “Fusiones y megafusiones: Argentina, Brasil y México”, en *Economía Informa*, núm. 349, noviembre-diciembre, Facultad de Economía-UNAM, México, pp. 13-28 <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/349/349_02aliciagironok.pdf>.

Girón, Alicia y Eugenia Correa (coords.)

- 2008 *Asimetrías e incertidumbre: los desafíos de una estrategia económica alternativa para América Latina*, Plaza y Valdés/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.

Hausmann, Ricardo, Laura Tyson y Saadia Zahidi

- 2007 *The Global Gender Gap Report 2007*, Foro Económico Mundial/Harvard University/University of California-Berkeley, Ginebra <<http://www.weforum.org/pdf/gendergap/report2007.pdf>>.

Lichtensztejn, Samuel

- 2009 “Una aproximación metodológica al estudio de la internacionalización financiera en América Latina”, en *Ola Financiera*, núm. 2, enero-abril, UNAM, México, pp. 137-186 <http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/02/pdfs/Lichtensztejn-Clasico-OlaFin-2.pdf>.

Mariátegui, José Carlos

- 1928 *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Amauta, Lima.

Salama, Pierre

- 2008 *Argentine, Brésil, Mexique, face à la crise internationale*, París, mimeo.

Vidal, Gregorio

- 2007 “Globalización, empresas transnacionales y desarrollo en América Latina”, en Alicia Girón y Eugenia Correa (coords.), *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, Clacso, Buenos Aires, pp. 257-270 <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron_correa/24Vidal.pdf>.

Zorrilla de la Garza Evia, Carlos

- 1984 “El papel de las instituciones financieras en el desarrollo económico. Nacional Financiera. Banca de fomento”, en *Memoria VII Seminario sobre Financiamiento y Promoción Industrial*, Nacional Financiera/Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo, México.