



En los años ochenta, cuando muchos países procuraban adaptarse a un clima económico cambiante y, a veces, turbulento, el pensar oficial sufrió una transformación radical. ¿Cuáles han sido los beneficios de esta “revolución silenciosa”? ¿Qué pueden hacer las autoridades y la comunidad internacional para ampliarlos y consolidarlos?

La mundialización y la revolución silenciosa de los años ochenta

James M. Boughton

PLANTEÉMONOS cómo podemos caracterizar los años ochenta. Naturalmente, la idea de que las décadas poseen una “identidad” no tiene más fundamento que la noción de una supuesta influencia de las estrellas sobre nuestras vidas. Pero, como la astrología, esta caracterización suele capturar nuestra imaginación. En política económica internacional, los años noventa fueron la década de la mundialización—cuando el comercio internacional de bienes, servicios y capital financiero alcanzó un nivel sin precedente—y los años setenta, de la inestabilidad, los tipos de cambio flotantes y el encarecimiento del petróleo.

Es más difícil encuadrar los años ochenta. La política económica de los países industriales se orientó marcadamente hacia la derecha, bajo Ohira y sus sucesores en Japón, Thatcher en el Reino Unido, Reagan en Estados Unidos y Kohl en Alemania. La “nueva economía clásica” y la economía de oferta aportaron los fundamentos teóricos para experimentos audaces, aunque a veces descaaminados. También fueron la “década perdida” para muchos países en desarrollo, donde los niveles de vida se estancaron o desplomaron año tras año.

En esa década el FMI maduró como participante en el sistema financiero internacional. Con el mecanismo de tipos de cam-

bio fijos pero ajustables de Bretton Woods (1946–73) el FMI había desempeñado un papel secundario frente al del pequeño grupo de países industriales que suministraban el capital y administraban el sistema. El sistema era mucho más importante que la institución. Cuando la estructura se desintegró, esos mismos países formularon una estrategia para restablecer la estabilidad, en cuyo marco el FMI ejercería una “firme supervisión” de las políticas cambiarias de sus países miembros, aunque dejaron la tarea de determinar el sentido práctico de esa frase a la siguiente generación de dirigentes. El FMI sólo comenzó a condicionar la mayor parte de su financiamiento a detalladas reformas macroeconómicas a comienzos de la década de 1980 y sólo asumió su actual función como administrador de crisis financieras tras la crisis internacional de la deuda en 1982. Aunados, estos dos sucesos realizaron sobremanera su papel.

La idea de una revolución silenciosa en el área de la política económica puede constituir el elemento unificador de la economía mundial en los años ochenta: un desplazamiento sutil pero, en definitiva, radical, durante la década y en gran parte del mundo, hacia políticas más coordinadas, orientadas hacia el exterior, y acordes con el mercado. Pareció algo silencioso por ser gradual, sin punto de partida ni



culminación, pero sus efectos fueron revolucionarios. Fue lo que dio forma a la mundialización de los años noventa.

¿Por qué una “revolución silenciosa”?

Michel Camdessus, entonces Director Gerente del FMI, usó esa frase para caracterizar la transformación que en 1989 tenía lugar en diversos países en desarrollo, al observar que estaban adoptando la “decisión dolorosa” de reforzar sus políticas económicas y aplicar programas de ajuste en pro del crecimiento, con respaldo financiero del FMI.

El aspecto revolucionario fue que muchos países que antes habían rechazado el asesoramiento del FMI y hecho reformas sólo en la medida necesaria para cumplir con las condiciones de asistencia financiera comenzaron a adoptar voluntariamente políticas orientadas hacia el mercado y las exportaciones. Las tradicionales diferencias ideológicas entre los que favorecían la expansión de la empresa privada y los que insistían en dejar el desarrollo principalmente en manos

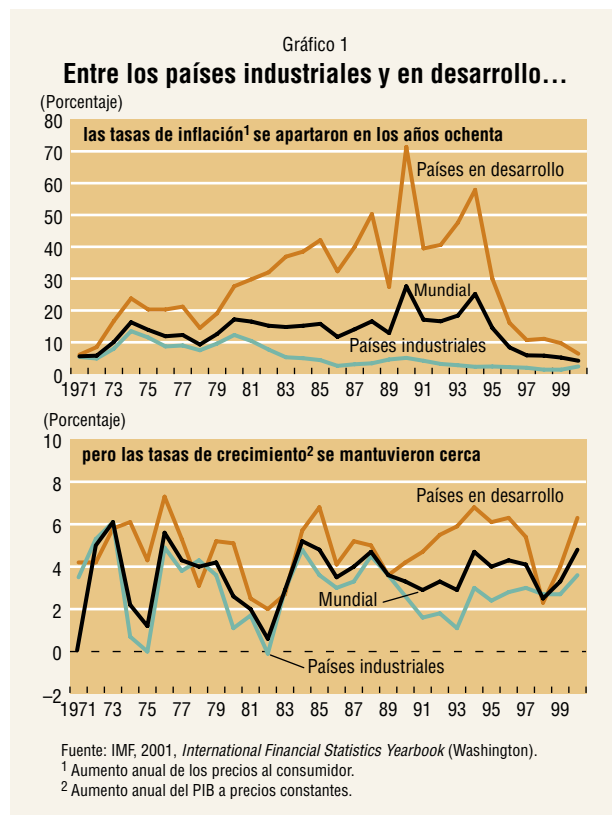
de las empresas estatales, y entre los partidarios de una determinación libre y unificada de precios en el mercado y los defensores de controles generalizados, se estaba resolviendo gradualmente a favor de la economía liberal en muchas partes del mundo. Esta victoria se hizo mucho más ostensible con el derrumbe de la Unión Soviética en 1991.

El debate sobre si ésta fue una revolución o una evolución es tentador pero no debe distraernos del análisis de los hechos. Las ideas económicas y las actitudes predominantes con respecto a la determinación de las políticas sufrieron una metamorfosis extraordinaria durante los años ochenta. De acuerdo con la nueva economía clásica, que se transformó en la filosofía dominante, el Estado debe desempeñar una función indirecta de orientación económica y crear las condiciones para un crecimiento sostenible, pero sin asumir responsabilidad directa por el logro del pleno empleo ni un fuerte crecimiento económico. Pocos gobiernos habrían adoptado este enfoque en los años setenta, pero a fines de la década de los ochenta muchos lo hicieron. En algunos países de ingreso bajo como Ghana, Tanzania, Uganda y Zimbabwe la revolución silenciosa dio lugar a una nueva era de cooperación con el FMI. En ciertos mercados emergentes, como China, Corea, México y Polonia, fomentó un espíritu empresarial independiente del Estado. En los países industrializados las políticas de estabilización a corto plazo fueron remplazadas por estrategias a más largo plazo encaminadas a contener la inflación y desregular la actividad económica privada.

Las ramificaciones de la revolución

Estos sucesos tuvieron un efecto extraordinario en la economía mundial. Quizá el logro más notable fue la supresión casi total de la inflación como fenómeno internacional. La tasa media de inflación mundial fluctuó poco, pero el problema se concentró más y más en unos pocos países en desarrollo con tasas extremadamente elevadas. En los países industriales en conjunto, la inflación de los precios al consumidor se redujo de un nivel máximo superior al 12% en 1980 a un 2½% en 1986 y se mantuvo sin fuerza durante los años noventa (gráfico 1). Esta disminución se logró a expensas de una fuerte contracción del producto y el empleo a comienzos de los años ochenta, pero en general las autoridades se mantuvieron firmes, evitando aplicar las medidas de estímulo anticíclicas que habían defendido en los años sesenta y setenta.

A mediados de la década el crecimiento se había recuperado en la mayoría de los países industriales, pero en los países en desarrollo la situación era mucho menos favorable. Se



estabilizaron los precios de las manufacturas, pero cayeron precipitadamente los precios de los productos básicos, de los cuales dependen los ingresos de exportación de la mayoría de estos países. A fines de la década esta caída se había transformado en la más aguda en la historia moderna. Por consiguiente, aunque en los países en desarrollo la tasa media de crecimiento durante la década fue dentro de todo aceptable (alrededor del 4%), el crecimiento se concentró principalmente en las economías de reciente industrialización de Asia. En América Latina y África al sur del Sahara el crecimiento sostenido no se concretó.

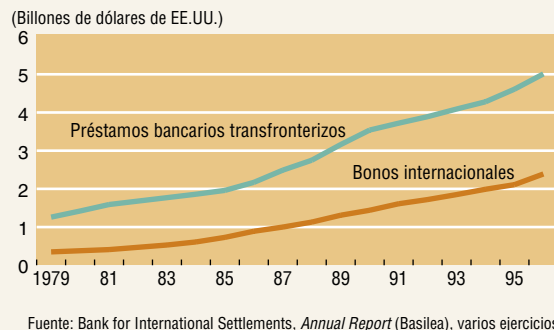
En la década de 1980 se produjo también un profundo cambio del sistema financiero. La enorme inestabilidad de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta —fuertes desequilibrios de la balanza de pagos y fluctuaciones reales de los tipos de cambio de la moneda de reserva del 50% o más— hizo necesario reevaluar las estrategias de inversión y política. Este cambio de sentido fue más patente en Europa, donde la estabilización cambiaria y la cooperación económica fueron los principios rectores. En los países con moneda clave de Europa, América del Norte y Asia (Japón) los esfuerzos se iniciaron en enero de 1985 con una repentina sucesión de intervenciones oficiales coordinadas en los mercados cambiarios. Continuaron, ese mismo año, con una reunión de alto nivel, que fue objeto de mucha publicidad, en el Hotel Plaza de Nueva York, y culminaron en febrero de 1987 con una reunión celebrada en el Louvre, en París. Aun-

“La enorme inestabilidad de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta . . . hizo necesario reevaluar las estrategias de inversión y política.”

que estos esfuerzos por coordinar oficialmente las políticas se extinguieron tras unos pocos años los ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales siguieron tratando de mancomunarse frente a las crisis externas.

Más grave fue 1981–82, cuando importantes bancos internacionales decidieron que ciertos países en desarrollo podrían ser incapaces de seguir atendiendo el servicio de su deuda externa, dejaron súbitamente de renovar los créditos a corto plazo, y desencadenaron una crisis sin precedente. La tasa de crecimiento de los préstamos bancarios internacionales se redujo marcadamente en todo el mundo. En unos años, casi 20 países de Europa, África y América Latina habían sufrido una o más crisis de deuda, haciéndose necesaria la intervención del FMI y otros organismos multilaterales. Para resolver estas crisis, se formuló una estrategia basada en las circunstancias de cada caso, que se aplicó en tres etapas. El FMI desempeñó un papel central de coordinación. Entre

Gráfico 2
Los flujos internacionales de financiamiento aumentaron a fines de los años ochenta
(Saldo a fin de año)



1982 y 1985 la atención se centró en el “financiamiento concertado”, en virtud del cual la asistencia financiera del FMI estaba vinculada a un acuerdo de los consorcios de bancos comerciales para ampliar el riesgo de crédito en un país. Cuando se agotó este esfuerzo trascendental por lograr la participación del sector privado, el centro de interés se desplazó, en 1985, hacia el Plan Baker (ideado por el Secretario del Tesoro estadounidense). Esta segunda etapa tuvo como objetivo restablecer el crecimiento económico en los países más endeudados con el respaldo del financiamiento coordinado de los bancos, el FMI y los bancos multilaterales de desarrollo. Cuando fracasó esta estrategia y los acreedores oficiales reconocieron que los países afectados jamás superarían la crisis por sí solos, comenzaron a aplicar técnicas directas de reducción de la deuda, lo cual culminó con el Plan Brady (bautizado por el sucesor de Baker) en 1989. La reducción de la deuda, la revolución silenciosa y la disminución de las tasas mundiales de interés hicieron posible la reanudación de los flujos financieros internacionales (gráfico 2) y el término de la crisis.

Esta mezcla de éxitos y fracasos se repitió en la década del noventa. La estabilización general del nivel de precios y la consiguiente depresión en los mercados mundiales de productos básicos han continuado hasta el presente. La reorientación de las prioridades económicas —del mantenimiento de altos niveles de empleo al mantenimiento de la estabilidad de precios— en los países industriales es considerada un éxito por sus proponentes y aparentemente seguirá en curso. Algunos países se han beneficiado con este sistema y otros se han perjudicado. Lo que es más, la transformación ininterrumpida de la determinación de las políticas —la revolución silenciosa— junto con la solución de la crisis de la deuda y la continua expansión de los mercados financieros internacionales han facilitado el proceso de mundialización de los años noventa. Generalmente, en los países que han logrado estabilizar el servicio de la deuda externa y formular políticas económicas más orientadas al exterior se ha registrado un incremento de las exportaciones y el crecimiento económico. A medida que los inversionistas internacionales

reconocieron estas mejoras se produjo un repunte de las afluencias de capital en muchos mercados emergentes. Pero esas afluencias resultaron ser sumamente sensibles a las cambiantes condiciones económicas. La segunda mitad de la década de 1990 estuvo caracterizada por una serie de crisis financieras.

Lo que enseña la historia

¿Qué enseñanzas pueden extraerse a 10 años del apogeo de la revolución silenciosa? En particular, ¿cómo debería evolucionar la arquitectura del sistema financiero internacional a fin de lograr los máximos beneficios y limitar las desventajas de un orden económico mundializado y liberal? Cabe destacar cuatro aspectos.

Primero, la estabilidad macroeconómica y la reforma estructural son requisitos para el éxito en una economía abierta, y el fracaso de una podría significar el fracaso de la otra.

En una época menos compleja, siempre se podría haber atribuido a excesos fiscales y monetarios cualquier crisis económica, pero actualmente sabemos que la rigidez estructural o la regulación inadecuada de los mercados son igualmente peligrosas. Si el FMI centra su labor de supervisión en la coherencia de los tipos de cambio y en las políticas macroeconómicas —como lo ha hecho tradicionalmente, según lo prescribe su mandato— deberá estrechar su colaboración con el Banco Mundial y otros organismos multilaterales a fin de superar todos los posibles escollos.

Segundo, en la medida en que más y más países desarrollan sistemas económicos y políticos abiertos y orientados al mercado, la cooperación y el respeto mutuo entre los acreedores oficiales y los prestatarios adquieren aún más importancia. Esto significa que los gobiernos deben asumir la responsabilidad fundamental de instituir políticas económicas eficaces y que los organismos multilaterales deben actuar con la flexibilidad necesaria para permitirlo.

Tercero, para lograr una supervisión eficaz del sistema financiero internacional deben existir acuerdos generales sobre la conducción de la política económica. En los años ochenta, la falta de estos acuerdos obstaculizó la labor de supervisión del FMI, en la medida en que los países, aisladamente o en grupo, sometían a prueba diversas estrategias de política económica. Aunque no existe ya un sistema de tipos de cambios estables que permita definir y anclar las políticas macroeconómicas, están surgiendo acuerdos para la adopción de normas que podrían cumplir esa función. De hecho, este proceso se inició en 1994, cuando el Comité Provisional sobre el Sistema Monetario Internacional emitió la Declaración de Madrid, en la que se insta a todos los países a que adopten políticas internas sólidas y participen en los programas de cooperación e integración económica internacional. Mediante la Declaración de Madrid, los ministros de Hacienda del mundo sancionaron en la práctica los elementos fundamentales de la revolución silenciosa. Desde entonces, los



James M. Boughton, Director Adjunto en el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI, fue Historiador del FMI entre 1992 y 2001.

gobernadores y el Directorio Ejecutivo del FMI han adoptado medidas para concretarla, incluidas la adopción y aplicación de normas específicas sobre divulgación de datos (las Normas Especiales para la Divulgación de Datos y el Sistema General de Divulgación de Datos del FMI), solidez del sistema bancario (principios básicos para una supervisión bancaria eficaz del Comité de Basilea) y transparencia fiscal (código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI).

Cuarto, la estabilidad de los flujos financieros transfronterizos es esencial para que la mundialización sea beneficiosa en general, pero es un objetivo difícil de alcanzar pues los mercados financieros privados se adaptan constantemente a nuevas circunstancias. Las estrategias para la deuda formuladas en los años ochenta no habrían resultado eficaces en el contexto de las cri-

sis financieras de los años noventa; por su parte, la última década solo servirá como fuente indirecta de soluciones viables para los problemas que surjan en el futuro. Así como el sistema de Bretton Woods sucumbió bajo las presiones creadas por la inestabilidad de los flujos financieros a comienzos de los años setenta, tras lo cual se procuró establecer una “firme supervisión”, las estrategias formuladas para suavizar los efectos de las crisis financieras modernas tendrán también una vigencia limitada.

Con el tiempo, la década de 1980 será recordada como una etapa positiva en la trayectoria del progreso económico. En el largo plazo, la expansión del comercio internacional, la estabilización de las políticas monetarias y fiscales en muchos países, el establecimiento de una función más sistémica para el FMI, la solución exitosa de la crisis de la deuda y las primeras medidas tentativas para aliviar la carga de la deuda de los países de bajo ingreso y, sobre todo, la revolución silenciosa en la determinación de las políticas en todo el mundo, beneficiarán, inevitablemente, a casi todos los grupos en la mayoría de los países. Por ahora, sin embargo, nuestra visión está dominada por los efectos cíclicos, incluso cuando examinamos la época de posguerra. La creciente prosperidad de los países que se recuperaban de los efectos de la segunda guerra mundial trastornó el antiguo orden, en el cual unos pocos países eran mucho más prósperos que el resto. Esto produjo presiones financieras en la década de 1960, una serie de crisis económicas y financieras en las tres décadas siguientes, y controversias sobre los efectos de la mundialización al finalizar el siglo. La tarea pendiente para los próximos cincuenta años consistirá en moderar estos ciclos y ampliar el número de beneficiarios, sin sacrificar la tendencia ascendente de la economía. **F&D**

Este artículo se basa, en parte, en el libro del autor titulado The Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979–1989 (Washington: Fondo Monetario Internacional, 2001).