

# Desarrollo y financiamiento: éxitos y fracasos de la reforma financiera en América Latina<sup>1</sup>

## *Financing development: successes and difficulties of financial reforms in Latin America*

• Alicia GIRÓN<sup>2</sup>

### RESUMEN

América Latina ha sido para los organismos financieros internacionales durante las últimas seis décadas una región homogénea donde los planes de estabilización del FMI han sido aplicados de manera unilateral conllevando a éxitos y fracasos. Sin embargo, la historia de la región nos muestra una heterogeneidad en la conformación del Estado, las clases sociales y sus relaciones de producción que manifiestan un mosaico de intereses difíciles de armar el ideal bolivariano. Hoy en día el MERCOSUR y el TLCAN son dos proyectos difíciles de articular un diálogo en el marco del discurso del ALCA; por otro lado, la región andina penosamente puede articular un proyecto propio en un mercado de relaciones de intercambio de rasgos precapitalistas. Así, las reformas financieras en los diferentes países desregularon y liberalizaron los sistemas financieros nacionales ocasionando diferentes resultados. En México, la pérdida del sistema de pagos, pero en Argentina, el fracaso del régimen de convertibilidad creó mayor confianza en los bancos públicos y nacionales que en los extranjeros persistiendo un sistema de pagos mixto.

**Palabras claves:** América Latina; reforma financiera; desarrollo.

### ABSTRACT

*Latin America has been for international financial organisms during last six decades a homogenous region, where the plans of stabilization of the IMF have been applied by an unilateral way, entailing to successes and failures. Nevertheless, the history of the region shows great heterogeneity in the social conformation of the State, social classes and production relations, that result in a mosaic of interests, that makes difficult to embrace the Bolivarian ideal. Nowadays MERCOSUR and TLCAN are two projects that hardly could be articulated with ALCA proposals; on the other hand, the Andean Region hardly can articulate its own project in its market where pre-capitalist relations of interchange predominate. Thus, the financial reforms in the different countries deregulated and liberalized the national financial systems causing different results. The objective of this article is to discuss the financial reforms in Latin America and their capacity to financing development.*

**Keywords:** Latin America; financial reform; development.

▼▼▼▼▼

<sup>1</sup> Artículo presentado no Simpósio Internacional "Novas Rotas para o desenvolvimento na América Latina: experiências locais e globais; A - Integração regional, inserção internacional e desenvolvimento", realizado durante o 52º Congresso Internacional de Americanistas (<http://www.52ica.com>). Sevilha, Espanha, 17 a 21 de julho de 2006.

<sup>2</sup> Economista, doutora em Estudos Latino-americanos. Atualmente é membro do Conselho Diretivo do *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*; *membro da Federación Mexicana de Universitarias, Academia Mexicana de Ciencias e da Academia Mexicana de Economía Política*. É pesquisadora no Instituto de Investigaciones Económicas da Facultad de Ciencias Políticas y Sociales da Universidad Nacional Autónoma de México (Fcpys-UNAM), professora na graduação e orientadora nos programas de Pós-graduação em Economia e de Pós-graduação em Estudos Latino-americanos, tendo sido responsável por vários projetos de pesquisa. Entre 1994-1998 e 1998-2002 ocupou a direção do Instituto de Investigaciones Económicas da UNAM. Foi professora visitante no Institute of Social Science da Universidade de Tokio no Japão e no Departamento de Economia da Universidade de Missouri Kansas City (UMKC), durante os anos de 2002-2004. Durante um semestre sabático desenvolveu pesquisa sobre os processos econômicos da Argentina e América do Sul na sede da *Secretaría Ejecutiva do Conselho Latino-americano de Ciencias Sociales, (CLACSO)* em Buenos Aires, Argentina.

## Introducción

América Latina ha sido para los organismos financieros internacionales durante las últimas seis décadas una región homogénea donde los planes de estabilización del FMI han sido aplicados de manera unilateral conllevando a procesos de reestructuración productiva. La historia de la región nos muestra después del proceso de reestructuración una heterogeneidad de éxitos y fracasos en los diferentes proyectos económicos de los países que hicieron imposible llevar a cabo una Reforma Financiera específica para toda la región. La conformación del Estado, las clases sociales y sus relaciones de producción manifiestan un mosaico de intereses difíciles de armar en un proyecto común. La Reforma Financiera en los diferentes países consistió en la desregulación y liberalización de los sistemas financieros nacionales ocasionando diferentes resultados. Las consecuencias de la Reforma Financiera significaron en México la pérdida del sistema de pagos pero en Argentina, al fracasar el régimen de convertibilidad y la dolarización, se creó mayor confianza en los bancos públicos y nacionales que en los bancos extranjeros persistiendo un sistema de pagos mixto. El objeto de este trabajo es plantear la Reforma Financiera y su articulación con el financiamiento al desarrollo.

### Debate del Desarrollo en América Latina.

El debate en torno al desarrollo y el financiamiento ha sido de primordial importancia en los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y en las políticas públicas de los Estados. El debate del desarrollo y el financiamiento se ha visto

ceñido entre la visión neoclásica y ortodoxa para procurar el crecimiento en la región hasta la discusión postkeynesiana y heterodoxa reivindicando políticas monetarias y financieras soberanas. Para iniciar una discusión de cómo se han llevado las reformas económicas y en especial, la Reforma Financiera, es importante definir varios conceptos.

En primer lugar, definir el desarrollo económico en América Latina, a partir de la articulación de la región al mercado internacional iniciado por la reflexión de dos autores. Schumpeter y Cueva, por un lado, observan el desarrollo del capitalismo como eje dominante a nivel mundial y, por el otro lado, el engarzamiento de los diferentes modos de producción existentes en la región desde su inicio al eje dominante de la acumulación mundial.

Schumpeter define el capitalismo:

“como un proceso de evolución, y que todos sus problemas fundamentales arrancan del hecho de que es un proceso de evolución; y, segundo, que esta evolución no consiste en los efectos de los factores externos (incluso factores políticos) sobre el proceso capitalista, ni en los efectos de un lento crecimiento del capital, de la población, etc..., sino en esa especie de mutación económica, me atrevo a usar un término biológico, a la que he dado el nombre de innovación”, (Schumpeter: 12).

Por su parte, Cueva define la forma en como el capitalismo se fue articulando a los diferentes modos de producción prevaecientes en América Latina permitiendo desarrollos heterogéneos en la región.

“El mismo análisis del desarrollo del capitalismo en América Latina depende de una correcta comprensión de la articulación de éste con los modos de producción precapitalistas. Pues es obvio que el capitalismo no se desarrolló aquí sobre un vacío social, y que por ejemplo su fase inicial, la de la llamada “expansión hacia fuera”, fue también y necesariamente la etapa de un

desarrollo “hacia adentro”, en el que el proceso de acumulación originaria marcó la pauta fundamental de relación entre los distintos modos de producción” (Cueva, 1975: 34).

Efectivamente, la conformación del desarrollo del capitalismo en México no tiene nada que ver con el proceso del capitalismo en Brasil o en Argentina. Países que por su tamaño y similitud se podría anticipar que conllevaron un desarrollo equivalente. El origen del desarrollo es totalmente disímil. Por tanto, las bases para una teoría del desarrollo para sustentar el crecimiento no pueden estar basadas en medidas hegemónicas y homogéneas de reformas económicas estructurales. La articulación de los diferentes sectores de las economías a los circuitos productivos internacionales promovió diferentes formas de desarrollo que han ido evolucionando a través de los cambios en los procesos de producción y circulación nacional, regional e internacional. En América Latina el desarrollo se ha visto debatido por dos corrientes que han generado crecimiento económico de la posguerra hasta los setenta y crisis económicas y financieras de los ochenta hasta el inicio del actual milenio. El anhelo es encontrar las reformas adecuadas para buscar el desarrollo sostenido.

### **Financiamiento e Inestabilidad Financiera**

América Latina, inserta en la dinámica capitalista a nivel internacional, recibe flujos de capital en forma de empréstitos que diseñan poco a poco el funcionamiento de los circuitos productivos. Este engrazamiento de la necesidad de los flujos de capital crea a su vez internamente la inestabilidad financiera que todo sistema financiero lleva en su propio desarrollo. Por un lado, la determinación de los flujos de capital en función de la eficiencia marginal de capital y de la tasa de interés en

el espacio regional y nacional. Por el otro, la débil autonomía y soberanía de la autoridad central que impide el ejercicio de una política monetaria autónoma. Son los sistemas financieros los que se vuelven frágiles ante la determinación externa de las decisiones tanto de la ventaja de los flujos de capital como de la conducta de los bancos y del propio Estado.

La desregulación y liberalización de los sistemas financieros en América Latina provocó una inestabilidad profunda expresada en las crisis financieras de los noventa. Estas crisis iniciaron la pérdida del control del patrimonio financiero de la región. Sólo para dar mayor apoyo académico a esta situación es importante mencionar los estudios realizados sobre mundialización, fragilidad y liberalización financiera. Los científicos sociales durante al menos casi tres décadas han aportado las siguientes ideas. A este respecto destacan autores como Chesnais (1997), Aglietta (1995) y Minsky (1982), quienes han trabajado la hipótesis del fracaso de la mundialización junto con la desregulación financiera en sistemas financieros competitivos.

Una de las aportaciones de Minsky al estudio de la inestabilidad de los sistemas financieros es la descripción que hace de la situación que precede a las crisis financieras. En primer lugar, la inestabilidad financiera emerge justo en un periodo de tranquilidad y crecimiento económico, cuando las expectativas de los activos y de la economía general son optimistas. Es en ese momento cuando surgen los pánicos especulativos, las deflaciones y las profundas depresiones económicas, (Minsky, 1986: 173). En segundo lugar, Díaz-Alejandro (1985) describe cómo los sistemas financieros regulados cuando tratan de ser más competitivos y entran en procesos desregulatorios caen en procesos de inestabilidad y fragilidad que los erosionan, lo

cual tiene un costo social muy alto. Un tercer elemento es la separación entre la propiedad y la dirección de las empresas; Keynes (1936: 138) lo señala como un elemento de organización que ayuda a los mercados de inversión, pero que también contribuye a la inestabilidad del sistema.

Los grandes conglomerados, su concentración y centralización en varias ramas de la producción mundial, a través de los procesos de privatización fomentados por los Estados nacionales adquirieron gran parte del patrimonio público y privado de la estructura productiva. Este proceso de integración del proceso productivo encabezado por las corporaciones internacionales si bien ha ayudado a la organización de los mercados de inversión, también ha profundizado la inestabilidad financiera en el nivel global. A finales de los años sesenta entre cuatrocientas y quinientas corporaciones internacionales poseían las dos terceras partes de los activos fijos del mundo (Barber, 1968: 7). En 2005, según datos de *The Banker*, los diez primeros bancos controlaban 12,599,729 millones de dólares, quince años antes, la cifra correspondiente ascendía a 3,059,74 millones. Según información de *Fortune*, en 2005 los corporativos no financieros representaban 2,884,856 millones de dólares, tres veces más que catorce años antes (870,484 millones de dólares).

Por tanto, la coordinación de las políticas monetarias y de las políticas de tasas de interés en los mercados internacionales es fundamental para los agentes financieros. En

esta situación, diez megaconglomerados financieros dictan los lineamientos del orden y desorden monetario internacional. Las crisis bancarias de los últimos años han sido resultado de los procesos de desregulación y liberalización financiera, (Girón, 2006).

## Reformas y Desarrollo

Uno de los trabajos más recientes sobre reformas es el libro *Reforma Financiera en América Latina* de Correa y Girón (2006) publicado por CLACSO donde se analiza con gran profundidad el fracaso de las reformas financieras en la región y la pérdida de ingerencia por parte del banco central por cumplir la carrera del desarrollo económico. Se suma a este libro el de *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal* de Ffrench-Davis (2005) donde estudia una década y media de la aplicación de profundas reformas cuyo resultado es una mezcla de éxitos y fracasos. Por tanto, se propone la necesidad de que “reformemos las reformas”. Si bien, estos dos libros ponen en la mesa la discusión del resultado de la Reforma Financiera no podemos dejar de lado los innumerables estudios del BID, CEMLA, CEPAL y por supuesto el libro publicado por el Institute for International Economics de Kuczynsky y Williamson (2003), *After The Washington Consensus: Restoring Growth and Reform and Latin America*<sup>3</sup>, (Girón, 2006:a).

La gama de estudios en relación a los éxitos y fracaso de las reformas económicas y específicamente la Reforma Financiera

▼▼▼▼▼

<sup>3</sup> Para comprender las reformas financieras en América Latina, es preciso conocer al menos los trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). Por parte del BID destaca su publicación *Progreso Económico y Social en América Latina: América Latina tras una Década de Reformas: el Ajuste, ¿valió la pena? Democracia y déficit* (1997), coordinada por Richard Hausmann. Por su parte, el CEMLA publicó *Reformas y Reestructuración de los Sistemas Financieros en los países de América Latina*. La CEPAL publicó *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe* (Stallings, 2001). Cabe mencionar otros tres libros importantes que plantean la urgencia de las “reformas”: *Toward Renewed Economic Growth* (Balassa, 1986), *The Progress of Policy Reform in Latin America* (Williamson, 1990), donde se acuña el concepto de Consenso de Washington.

responden al empeño no sólo de los gobiernos latinoamericanos sino de los organismos internacionales de adecuar un desarrollo sostenido con estabilidad social y política que permita la expansión de los grandes corporativos. No es casual incluso los procesos de desregulación y liberalización en sectores tradicionalmente de empresarios nacionales y la pugna por liberar estos sectores en manos de la “competencia” como lo demostró recientemente la reunión de las Américas en Mar del Plata en noviembre de 2006. Un hecho concreto han sido las múltiples negociaciones de Estados Unidos y la firma de acuerdos bilaterales para sentar las bases del “Acuerdo de Libre Comercio de las Américas”. Por tanto, las reformas emprendidas no tienen como objeto desarrollos autónomos, sostenidos y equitativos. Un ejemplo de la carencia de desarrollo es la expulsión y contracción del empleo en la región que se expresaba con profundidad en los Estados Unidos en estos momentos.

A la luz de la Reforma Financiera, sólo para citar dos ejemplos. México tiene el sistema de pagos controlado por los principales bancos extranjeros: Citibank, HSBC, Santander Central Hispano, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria y Scotiabank. Argentina, por el contrario, tiene el Banco de la Nación, Banco de la Provincia de Buenos Aires, ambos bancos públicos entre sus primeros bancos y siguen Santander Central Hispano, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Boston Bank pero en lugares secundarios.

### **Éxitos y fracasos de los Sistemas de Pago**

La ‘Reforma Financiera’ no evitó las turbulencias monetarias en los noventa y no sólo canceló la “década de la esperanza” sino que los países perdieron el control de la mayor

parte de sus activos financieros y la soberanía del financiamiento al desarrollo.

En primer lugar, la desregulación económica y financiera significó pasar casi repentinamente, de sistemas financieros represivos a sistemas financieros desregulados. Es decir, de tasas de interés fijadas por el gobierno a depósitos obligatorios de bancos comerciales por requerimientos de reserva; ahora la banca comercial es quien toma las decisiones. Segundo, con la liberalización de la cuenta de capital, los bancos nacionales pueden realizar transacciones en moneda extranjera y los bancos extranjeros pueden participar en el mercado interno. El crédito se incrementó pero pronto se presentaron problemas con los plazos de vencimiento y se precipitaron las carteras vencidas. Con la ‘Reforma Financiera’ perdieron importancia los sistemas financieros nacionales para dar entrada a la banca comercial extranjera (Girón, 2006: b).

### **Modelo de Desarrollo y Financiamiento Alternativo**

Varios autores del pensamiento latinoamericano se han acercado a formar una teoría del desarrollo desde la perspectiva latinoamericana que permita presentar alternativas a una región de grandes expectativas de desarrollo económico al menos desde hace medio siglo. A partir de la corriente de la CEPAL con Prebisch hasta las reformas económicas del “Washington Consensus” los intereses de los actores económicos principalmente transnacionales han tenido mutaciones que han facilitado la expansión del poder económico y político tanto de las clases dirigentes como de los intereses del Estado en mancuerna con los corporativos. El paradigma del desarrollo de esta región ha sido un interés prioritario del Estado

latinoamericano que cumple varias vertientes según sus intereses. Estos caminos los han trazado los gobiernos mediante las políticas económicas en función de los intereses de las burguesías nacionales y, en otras ocasiones, en función de la dependencia estructural de los grupos económicos nacionales en estrecha relación con los grupos de los conglomerados transnacionales. Esto explica, sólo para dar un ejemplo, las diferencias existentes entre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el MERCOSUR. Sin dejar de lado, las múltiples negociaciones que ha tenido el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA). A ello se agrega un ingrediente prioritario que es la democracia.

Por tanto, la democracia y la elección de sus gobernantes y la definición de las reformas estructurales son expresiones de la articulación de todos los actores participantes en la vida económica y pública de los países. Son el Estado, el poder económico nacional e internacional, el espacio de un mercado financiero integrado gracias a la innovación financiera y las demandas de la sociedad por un bienestar económico los que enfrentan un compromiso de intereses. Este conflicto entre las demandas de cada grupo ha beneficiado a pocos con un impacto en las mayorías sin mucho éxito. Las reformas estructurales han dejado éxitos y fracasos en la región expresadas en los recientes acontecimientos democráticos de la región. Los movimientos sociales en la región andina demandan una explicación en el marco de las reformas y el Consenso de Washington. Igualmente, el fracaso de la dolarización y la reciente recuperación de Argentina. El profundo proceso de migración de mexicanos hacia los Estados Unidos resultado de una política monetaria restrictiva.

En fin, revertir el círculo de la inestabilidad en un círculo virtuoso. Al proceso

de desregulación y liberalización financiera, que marcó varios años de incertidumbre financiera y que dejó una secuela de crisis financieras y bancarias resultado del proceso de reestructuración productiva pero también de intereses corporativos de los grupos de poder en la región, es necesario revertirlo aprovechando la innovación financiera. Para aprovechar la riqueza generada por las mayorías sólo resta a los actuales gobiernos fomentar un gobierno corporativo con sistemas financieros sólidos de pagos y donde la democracia incluya el beneficio del bienestar de las mayorías.

## Referências

- AGLIETTA, Michel. *Macroéconomie Financière*. Paris: Éditions La Découverte, 1995.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Informe *Progreso Económico y Social en América Latina*: América Latina Tras una Década de Reformas (El ajuste, ¿valió la pena?, democracia y déficit). Washington: BID, 1997.
- BALASSA, Bela et al. *Hacia una Renovación del Crecimiento Económico en América Latina*. Río de Janeiro/Washington: Fundação Getúlio Vargas/ Institut for Internacional Economics, 1986.
- BARBER, A. Emerging new power: the world corporation. *War/Peace Report*, v.8, n.8, Oct. 1968.
- CHESSAIS, François. *La Mondialisation du capital*. Paris: Syros, 1997.
- CUEVA, Agustín. El uso del concepto de modo de producción en América Latina: algunos problemas teóricos. *Historia y Sociedad: revista latinoamericana de pensamiento marxista*, n. 5, primavera, 1975, p. 20-36.
- CUEVA, Agustín. *El Desarrollo del capitalismo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1977.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. Adiós represión financiera. ¡Qué tal, crac financiero! In: BENDESKY, L. (Comp.). *El papel de la banca central en la actualidad*.

México: CEMLA-Banco de España, 1991.

DÍAZ, Alejandro C. Adiós represión financiera ¡qué tal, crac financiero! In: MANSELL, C. *Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina*. México: Banco Interamericano de Desarrollo-Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1995.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE. *Growth with stability: financing for development in the new international context*. Santiago, Chile: CEPAL, 2002.

FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). *World Economic Outlook*. Washington: FMI, 2003.

FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). *Perspectivas de la economía mundial: crisis financieras: causas e indicadores*. Washington: FMI, 1988.

FURTADO, Celso. *Teoría y política del desarrollo económico*. México: Siglo Veintiuno, 1999.

FORTUNE MAGAZINE. USA: Time, 1930-

GIRÓN, Alicia. Obstáculos al Desarrollo: El paradigma del financiamiento en América Latina. In: GIRÓN, Alicia; CORREA, Eugenia. *Reforma financiera en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006a.

GIRÓN, Alicia. Financiamiento del desarrollo: endeudamiento externo y Reformas Financieras. In: VIDAL, Gregorio; GUILLÉN, Arturo (Org.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO, 2006b.

KAMINSKY, Gabriela L; REINHART, Carmen M. Financial crises in Asia and Latin America: then and now. *The American Economic Review*, v. 88, n. 2, May 1998.

KAMINSKY, Gabriela L; REINHART, Carmen M. The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems. *The American Economic Review*, v. 89, n. 3, Jun. 1999.

KEYNES, John. *Teoría general de la ocupación el interés y el diner*. México: Fondo de Cultura Económica, 1936. v.4, cap. 12.

KREGEL, Jan. External Financing for Development and International Financial Instability. *G-24 discussion paper series: research papers for the Intergovernmental Group of Twenty-four on International Monetary Affairs*, New York, United Nations, n.32, Oct. 2004. Available from: <[http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbpg2420048\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbpg2420048_en.pdf)>. Cited: 2008.

KUCZYNSKY, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John. *After the Washington Consensus: restoring growth and reform y Latin America*. Washington: Institute for International Economics, 2003.

MARJÁTEGUI, José Carlos. *Ensayos escogidos*. Lima: T. Scheuch, 1956.

MARJÁTEGUI, José Carlos. *Dinero y capital en el desarrollo económico*. México: CEMLA Estudios, 1974.

MCKINNON, Ronal I. Optimum currency areas. *American Economic Review*, v. 53, p. 717-725, 1963.

MINSKY, H. P. *Can "It" Happen Again: essays on instability and finance*. New York: M.E. Sharpe, 1982.

MINSKY, H. P. *Stabilizing an unstable economy: A Twentieth Century Fund Report*. New Hale: Yale University Press, 1986.

WORLD BANK. *Global development finance 2003: striving for stability in development finance*. [s.l.]: World Bank, Apr. 2003. 1 CD-ROM.

THE BANKER MAGAZINE. London: Financial Times, 1926-

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Foreign Direct Investment database*. [s.l.], 2003.

WILLIAMSON, John (Ed.). *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

