

Las alternativas de desarrollo en américa latina ante el agotamiento de la estrategia neoliberal .

Carlos Gómez Chiñas.

Cita:

Carlos Gómez Chiñas (2007). *Las alternativas de desarrollo en américa latina ante el agotamiento de la estrategia neoliberal. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/895>

LAS ALTERNATIVAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA ANTE EL AGOTAMIENTO DE LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL

CARLOS GÓMEZ CHIÑAS*

Resumen

A partir de la década de los 80, México y otros países de América Latina siguieron una estrategia de desarrollo inspirada en el llamado “Consenso de Washington” que tiene su punto nodal en la privatización, la desregulación y la liberalización comercial.

El objetivo de este trabajo es resaltar la necesidad de un cambio en el régimen de política económica. Esto es, se trata de hacer notar que lo que se requiere es reformar la reforma y no la profundización de la misma. El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente forma: En la primera sección se hace una revisión del llamado Consenso de Washington (CW), en la segunda sección se analizan los resultados de la reforma, mientras que en la tercera se presentan algunas críticas a la estrategia del CW. En la cuarta sección se esbozan algunas propuestas de política económica y finalmente se realizan algunas consideraciones finales.

Introducción

A partir de la década de los 80, México y otros países de América Latina siguieron una estrategia de desarrollo inspirada en el llamado “Consenso de Washington” que tiene su punto nodal en la privatización, la desregulación y la liberalización comercial. El Consenso se elaboró para encontrar soluciones útiles sobre la forma de hacer frente en la región a la crisis de la deuda externa y establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica. La promesa del “Consenso” era que si se ponían en práctica las medidas recomendadas se retomaría el crecimiento.

México fue uno de los alumnos más aplicados a la hora de poner en práctica las recomendaciones del Consenso.

A pesar de los fracasos que se debaten en un número considerable de países de la región, destaca la insistencia en la propuesta neoliberal. Esto se explica en parte por la ideologización extrema que domina a los economistas de la corriente principal y porque los políticos en el poder no se atreven a desafiar a los grupos económicos locales, a las transnacionales y a las instituciones de Washington.

* Subdirector de Investigación del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional (CIECAS IPN)

El objetivo de este trabajo es resaltar la necesidad de un cambio en el régimen de política económica. Esto es, se trata de hacer notar que lo que se requiere es reformar la reforma y no la profundización de la misma. Para lograr lo anterior el trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera: En la primera sección se hace una revisión del llamado Consenso de Washington (CW), en la segunda sección se analizan los resultados de la reforma, mientras que en la tercera se presentan algunas críticas a la estrategia del CW. En la cuarta sección se esbozan algunas propuestas de política económica y por último se realizan algunas consideraciones finales.

1. Las Bases de La Reforma de Política Económica en América Latina: El Consenso de Washington

1.1. Algunos conceptos fundamentales

El objetivo de esta sección es especificar los componentes de lo que en Washington se consideró un conjunto deseable de reformas de política económica

En lo que se refiere a los objetivos de política económica, por lo menos en términos del discurso, no hay diferencia con los objetivos tradicionalmente planteados: Crecimiento, baja inflación, balanza de pagos viable y distribución equitativa del ingreso. Aunque queda claro que todos los objetivos estuvieron supeditados al logro de una baja inflación.

A continuación se hace un resumen muy apretado de las ideas principales presentadas por Williamson (1999) en su artículo clásico donde acuña el término *Consenso de Washington*.

1.2. Instrumentos de política económica

La estrategia de reformas de política económica se centra en los siguientes puntos: déficit presupuestal, prioridades del gasto público, reforma fiscal, tasas de interés, tipo de cambio, la política comercial, la inversión extranjera directa (IED), las privatizaciones, la desregulación, los derechos de propiedad.

1.2.1. Déficit presupuestal. La disciplina presupuestal es un elemento esencial en los programas negociados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con los miembros que desean obtener sus préstamos. Washington cree en la disciplina presupuestal porque considera que la causa de todos los problemas es el déficit público ya que cuando este se financia con emisión monetaria genera inflación de manera automática con todos los problemas que esta implica y cuando se financia con deuda

provoca aumentos en la tasa de interés y el consecuente efecto desplazamiento. Sin embargo, la disciplina fiscal no implica presupuesto equilibrado y menos presupuesto equilibrado en todo momento lo que haría que más que disciplina fuera obsesión presupuestal, lo que generaría más problemas que los que se pretenden resolver ya que el presupuesto se convertiría en un factor procíclico.

1.2.2. Las prioridades del gasto público. En este punto la pregunta relevante es, ¿Cómo reducir el déficit, aumentando los ingresos o recortando los gastos? La respuesta es, reducir los gastos debido a la preferencia que este enfoque tiene por el mecanismo de mercado ya que si se aumentaran los impuestos el Estado tendría un margen de maniobra mayor, limitando de esta forma el funcionamiento del mecanismo de mercado. Sobre todo, se deben eliminar o reducir sustancialmente los subsidios. Por su parte, la educación y la salud, junto con la inversión en infraestructura pública se consideran responsabilidades ineludibles del gobierno.

La reforma de política respecto al gasto público se percibe como la desviación del gasto desde los subsidios hacia la educación, la salud y la inversión en infraestructura.

1.2.3. La reforma fiscal. La alternativa a disminuir el gasto público como remedio para el déficit presupuestal es una mayor recaudación tributaria. La mayor parte del Washington político la considera una alternativa inferior por lo ya señalado en el apartado anterior. De cualquier forma, la base imponible debería ser amplia y las tasas impositivas marginales deberían ser moderadas.

1.2.4. Las tasas de interés En este tema, hay dos principios generales ampliamente aceptados:

1. Las tasas de interés deberían ser determinadas por el mercado. El objetivo de esto es evitar la asignación inadecuada de los recursos que se deriva de la restricción del crédito por parte de los burócratas de acuerdo con criterios arbitrarios. Esto le quita la razón de ser a la banca de desarrollo ya que si no puede conceder crédito en condiciones preferenciales, ¿cómo se justificaría su existencia?
2. Las tasas de interés reales deberían ser positivas, para disuadir la evasión de capitales y para incrementar el ahorro.

El problema de esta medida residía en la posible contradicción de estos dos principios en época de crisis, como por ejemplo la que afectó al conjunto de América Latina a lo largo de gran parte de los años ochenta. La razón de esta contradicción, es que en

épocas de recesión las tasas de interés determinadas por el mercado tienden a ser excesivamente altas. (Ramón Casilda, 2004: 21)

1.2.5. El tipo de cambio. A este respecto la pregunta fundamental es ¿Cómo se deben determinar los tipos de cambio?, ¿se deben determinar a través de medidas de política económica o debe ser el mercado el que se encargue de determinarlo?

Alcanzar un tipo de cambio “competitivo” es más importante que la forma de determinarlo.

En un país en vías de desarrollo, el tipo de cambio real tiene que ser suficientemente competitivo para impulsar una tasa de crecimiento de las exportaciones que facilite a la economía crecer al máximo ritmo que le permita su potencial de oferta, al tiempo que mantenga el déficit en cuenta corriente en un tamaño que pueda ser financiado de manera sostenible.

1.2.6. La política comercial. El segundo elemento de una política económica orientada hacia el exterior es la liberalización de las importaciones. El acceso a las importaciones de insumos intermedios a precios competitivos se consideraba importante para la promoción de las exportaciones, mientras que una política de protección de las industrias nacionales frente a la competencia extranjera se interpretaba como creadora de distorsiones costosas que acababan penalizando las exportaciones y empobreciendo la economía nacional.

Lo ideal es una situación en la que el costo en recursos nacionales para generar o ahorrar una unidad de divisa sea igual entre las industrias de exportación y las sustitutas de las importaciones.

Se considera que la peor forma de protección es la concesión de licencias de importaciones, por su enorme potencial para crear oportunidades para la corrupción.

El ideal de la libertad comercial está sujeto a dos condiciones: a) las industrias nacientes, b) el calendario del desmantelamiento de la protección.

Pareciera que la recomendación del CW en este aspecto es un desmantelamiento gradual de la protección. Sin embargo en la práctica lo que ocurrió en la mayoría de los casos fue una apertura acelerada e indiscriminada.

La rapidez de la apertura y su carácter indiscriminado, han generado varios problemas. En primer lugar, se acentuó la heterogeneidad estructural: se mantuvo un sector de producción moderno, de avanzada tecnológica, basado en grandes empresas nacionales

y transnacionales y volcado al mercado internacional, mientras se ampliaba el sector atrasado de la economía centrado en el mercado interno, con pequeñas empresas de baja productividad. En segundo lugar, aumentó la vulnerabilidad externa con la liberalización de los sistemas financieros nacionales, medida que no estuvo acompañada de adecuados mecanismos de supervisión y regulación prudencial. En tercer lugar, la apertura al mundo no ha marchado a la par con los procesos de integración regional, los cuales se han visto sistemáticamente obstaculizados por la meta estratégica de EEUU de posicionar sus intereses políticos y económicos, ya sea a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o mediante los tratados de libre comercio. (Pizarro, 2005:124)

1.2.7. La Inversión Extranjera Directa. La liberalización de los flujos financieros extranjeros no se consideraba una prioridad. Sin embargo, una actitud restrictiva que limite la entrada de la IED se consideraba una insensatez. Tales inversiones pueden aportar capital necesario, tecnología y experiencia, ya sea produciendo bienes necesarios para el mercado nacional o contribuyendo a nuevas exportaciones.

Por otra parte, se pensaba que la IED podía igualmente promoverse mediante canjes de obligaciones por acciones, lo cual podía permitir además reducir la deuda. Esto generó diversas disyuntivas en torno a si había que subsidiar la IED o si la inversión subvencionada tenía que ser adicional. Sin embargo, el punto considerado más preocupante por sectores como el FMI, fueron las consecuencias que hubiera podido implicar un incremento de la expansión monetaria nacional. (Ramón Casilda, 2004:22)

1.2.8. Las privatizaciones. La privatización puede ayudar a la reducción de la presión en el presupuesto del gobierno, tanto a corto plazo, por los ingresos producidos por la venta de la empresa, como a largo plazo, ya que la inversión necesaria ya no será financiada por el gobierno.

El principal fundamento de la privatización es la creencia que la industria privada está gestionada de forma más eficiente que las empresas estatales. Una pregunta salta de inmediato, ¿es el gobierno menos eficiente? Según Stiglitz (2002:8), no se puede afirmar nada concluyente al respecto ya que la evidencia muestra tanto empresas públicas que son igualmente eficientes que empresas privadas como lo contrario. Entonces, ¿por qué cabría esperar que el gobierno fuese menos eficiente? en el pasado, la creencia de que los gobiernos eran ineficientes se fortaleció con un argumento

teórico: tenían que serlo debido a que carecían de una motivación hacia el lucro. Pero este basamento teórico para establecer una distinción entre empresas públicas y privadas ha sido cuestionado por la investigación llevada a cabo en las dos últimas décadas, al enfatizar que los trabajadores y los gerentes de las empresas privadas tienen poca o ninguna participación en las ganancias de la empresa, así que ¿por qué habrían de sentirse motivados por ganancias que ellos no perciben?

La privatización puede resultar muy constructiva cuando desemboca en una mayor competencia y alivia la presión fiscal.

1.2.9. La desregulación. La desregulación también se consideró como un modo de fomentar la competencia, particularmente en América Latina, donde se hallaban las economías de mercado más reguladas del mundo, que estaban principalmente gestionadas por administradores mal pagados y, por lo tanto, fácilmente corruptibles. Los principales mecanismos de regulación, fueron controlar los establecimientos de las nuevas compañías y de las inversiones, restringir la entrada de inversiones extranjeras y los flujos de transferencia de beneficios, controlar los precios, implantar barreras a la importación, asignar créditos de modo discriminatorio, instaurar elevados niveles de impuestos sobre la renta de las empresas, etc.

Es importante mencionar que la actividad productiva estaba regulada de diferentes modos, mediante la legislación vigente, por medio de decretos del gobierno, o la vía de toma de decisiones sobre casos puntuales. Esta práctica era la más difundida en Latinoamérica, la cual fomentó oportunidades de corrupción a la vez que discriminaba a las pequeñas y medianas empresas, importantes generadoras de empleo y de estabilidad social. (Ramón Casilda, 2004:23)

1.2.10. Los derechos de propiedad. A finales de la década de los 80, en América Latina, los derechos de propiedad eran muy inseguros, lo cual contrastaba con el que estuvieran tan firmemente implantados en Estados Unidos; por ello, Washington optó por implantar unos derechos firmemente establecidos y garantizados.

1.2.11. Las prácticas de Washington

Como suele ocurrir con las recomendaciones de los países desarrollados, Washington no siempre practica lo que predica. Así, se ha observado que el gobierno estadounidense principalmente con gobiernos republicanos ha tenido un déficit fiscal relativamente alto. Hace algún tiempo también se pudo observar un tipo de cambio sobrevaluado.

Dados los magros resultados obtenidos en la primera década de aplicación de las reformas basadas en el *Consenso de Washington*, a fines de la década pasada se comenzó a hacer referencia al *Consenso de Washington ampliado*, el cual además de los diez puntos ya mencionados incluía los siguientes: Reforma legal/política, instituciones reguladoras, combate a la corrupción, flexibilidad del mercado laboral, acuerdos de la OMC, códigos y normas financieros, apertura prudente de la cuenta de capitales, regímenes de tipos de cambio no intermediados, redes de seguridad social, disminución de la pobreza.

Es importante destacar dos características notables de las reformas basadas en el *Consenso de Washington*:

1) Están fuertemente influidas por un concepto angloamericano de lo que constituyen instituciones deseables (como la preferencia por el financiamiento en condiciones de igualdad, en vez de la banca de desarrollo y los mercados de trabajo flexibles en lugar de los mercados de trabajo institucionalizados).

2) Son impulsadas sobre todo por los requerimientos para la integración a la economía mundial. (Rodrik, 2004:96)

En síntesis, se puede afirmar que el CW ha promovido la minimización del Estado en los países de América Latina. El sector público ha renunciado a la actividad productiva, ha limitado sus capacidades como orientador de la vida económica y se ha visto presionado para limitar su papel regulador. Esta concepción del Estado se ha reflejado en una oleada indiscriminada de privatizaciones. (Pizarro, 2005: 125) Esto implicó un papel del Estado más restringido que el adoptado por la mayoría de los países del este asiático.

2. Los resultados de la reforma

América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que adoptó con mayor decisión los programas de liberalización económica basados en el “Consenso de Washington”. El balance muestra evidentes avances, pero también estancamientos y retrocesos. La mayor frustración ha sido la persistente divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado desde 1980.

Así, en el cuadro 1 se puede observar que mientras en el periodo 1950-1960 América Latina creció a una tasa promedio de 4.9% anual, los países desarrollados lo hicieron a una tasa de 4.1%.

En el período 1960-1973, el crecimiento promedio anual de los países de América Latina fue de 5.5% mientras que el de los países desarrollados fue de 5%. Con todo y que la diferencia disminuyó, se puede afirmar que en el período 1950-1973 hay una tendencia a la convergencia entre América Latina y los países desarrollados ya que la primera crece más rápido que los segundos. En contraste con el período 1980-1990 donde América Latina crece de manera notoria por debajo de los países desarrollados. Así, mientras que los países de América Latina crecen a una tasa promedio anual de 1.6%, los países desarrollados lo hacen al doble. En el período 1990-2003 la situación, aparentemente, mejora ya que mientras América Latina crece a una tasa promedio anual de 2.7% los países desarrollados lo hacen a una tasa de 2.3%.

Si se observa el crecimiento del PIB por habitante, esta aparente mejoría desaparece ya que en ese período, 1990-2003, el PIB por habitante crece en América Latina a una tasa promedio anual de 1.0% mientras que en los países desarrollados lo hace a una tasa 1.7%, setenta por ciento más alto. Se tiene entonces que, utilizando el PIB per cápita como indicador, la convergencia se da sólo en el periodo 1973-1980, anterior a las reformas y esta es mínima ya que mientras el PIB per cápita crece en América Latina a una tasa promedio anual del 2.4 por ciento, en los países desarrollados lo hace a una tasa de 2.3 por ciento. Queda claro entonces, que las reformas no han contribuido a la convergencia entre América Latina y los países desarrollados sino más bien al contrario ya que después de las reformas se observa una mayor divergencia. Así, uno de los aspectos en el cual las reformas han exhibido su desempeño más mediocre, ha sido en el de la insuficiente inversión y consecuentemente el pobre crecimiento. Esto es resultado de que la estrategia seguida no ha traído consigo un entorno macroeconómico apropiado que impulsara a los inversionistas y a las empresas a fomentar y apoyar la creación, expansión y mejora de la capacidad productiva y que al mismo tiempo desatara las fuerzas de la competencia mundial. (Casilda, 2004:33)

Cuadro 1

Tasas de crecimiento anuales en periodos escogidos
(Tasas anuales promedio)

	Mundo	Países desa- rollados	Países en desa- rollo	América Latina	África	Asia	Medio Oriente	Europa oriental
1950-1960	4,4	4,1	5,1	4,9	4,5	5,7	5,7	9,2
1960-1973	5,1	5,0	5,5	5,5	5,0	5,2	7,7	6,7
1973-1980	3,4	3,1	5,1	5,1	3,5	6,2	4,4	4,6
1980-1990	3,2	3,2	3,7	1,6	2,6	7,0	1,6	2,4
1990-2003	2,6	2,3	4,4	2,7	2,8	6,0	3,3	-0,3
Por habitante								
1950-1960	2,8	2,8	2,8	2,2	2,0	3,6	2,9	8,2
1960-1973	3,1	4,1	3,0	3,3	2,5	2,9	4,8	5,5
1973-1980	1,6	2,3	2,9	2,4	0,3	4,3	1,4	3,7
1980-1990	1,5	2,4	1,7	-0,4	0,1	5,1	-1,6	1,7
1990-2003	1,2	1,7	2,7	1,0	0,4	4,5	1,1	-0,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de diversas fuentes internacionales oficiales.

Esta divergencia ha ido acompañada, además, por una acentuación de las disparidades en materia de distribución del ingreso y por el aumento de la pobreza y la indigencia en prácticamente todos los países de la región. América Latina ingresó en el tercer milenio con más de 450 millones de personas y más de un tercio de su población viviendo en la pobreza (con ingresos inferiores a los 2 dólares diarios) y casi 80 millones de personas padeciendo pobreza extrema, con ingresos inferiores a 1 dólar diario. (Casilda, 2004:24) De esta manera la vulnerabilidad se ha convertido en un rasgo social dominante. Los frustrantes resultados de tales reformas en la región deben considerarse como una demostración de las debilidades en las que se cimentó el programa de liberalización económica. (Ocampo, 2005:9)

Así, los cambios estructurales y las políticas económicas vigentes han provocado niveles sin precedentes de desempleo, el cual alcanzó dos dígitos en 2003, con un aumento sin precedentes del sector informal, que llegó al 47% del PIB en 2003. Actualmente, 7 de cada 10 empleos se generan en el sector informal. En estas condiciones, se ha segmentado el mercado de trabajo, con un sector moderno volcado al mercado internacional y demandante muy exiguo de fuerza de trabajo y un sector atrasado de baja productividad que absorbe principalmente a la mano de obra sin calificación. (Pizarro, 2005: 127)

Pero así como hubo aspectos negativos también los hubo positivos. Entre estos sobresalen, el control de la inflación y el déficit presupuestal. Los logros más inmediatos, se obtuvieron aplicando la prudencia monetaria, que redujo la inflación a un solo dígito prácticamente en todos los países. La disciplina fiscal disminuyó el promedio del déficit presupuestario del 5% del PIB al 2% aproximadamente, y redujo la deuda externa pública del 5% del PIB a menos del 20%. La apertura comercial hizo descender el promedio de aranceles desde más de 40% a casi 10%.

La liberalización financiera se produjo de un modo igualmente agresivo; se descartó el control directo de créditos, se desregularon las tasas de interés, se iniciaron regímenes de inversión extranjera directa más flexibles y se suprimieron los controles de cambios y de cuentas de capital. (Ramón Casilda, 2004:24)

Asimismo, la región logró expandir de manera importante sus exportaciones y convertirse en un atractivo para la inversión extranjera directa (IED). Aunque viéndolo bien, las entradas de IED han contribuido a la inestabilidad financiera, ya que han hecho aumentar las obligaciones externas sin generar la capacidad necesaria para atenderlas. (Casilda, 2004:34)

Para el caso de México, de acuerdo con datos del Banco de México entre enero de 1977 y diciembre de 1980, sólo se observa un mínimo superávit presupuestal en enero de cada año excepto en enero de 1979 donde hubo un pequeño déficit de 0.7 millones de pesos., vuelve a aparecer un esporádico superávit en enero y febrero de 1983, cómo resultado de la política de estabilización puesta en marcha por el gobierno de Miguel de la Madrid. En síntesis, en el período enero de 1977-diciembre de 1990, lo esporádico es el superávit y la constante es el déficit. Por el contrario, a partir de enero de 1991, hay breves períodos de déficit y la constante parece ser el superávit.

El control de la inflación y la disciplina presupuestal se reflejaron, a su vez, en una mayor confianza en las autoridades macroeconómicas, las cuales incluyen ahora a un número creciente de bancos centrales autónomos. Sin embargo, la estabilidad de precios no es suficiente, se requiere que haya estabilidad macroeconómica en un sentido más amplio. Esto es, es necesario que la estabilidad de precios se acompañe de la estabilidad en la producción cerca de su nivel potencial. Para esto se requiere de un aumento en el nivel de empleo total, lo cual ha sido un punto negativo del actual gobierno de México.

3. Las críticas a la estrategia

Se puede afirmar que hay un consenso entre los analistas que las reformas han sido incompletas, pero mientras algunos (Lora y Panizza, 2002: 5) afirman que se ha avanzado poco en las áreas de política fiscal y privatizaciones, y prácticamente nada en materia de reforma laboral, se señala, por ejemplo, que varios países han introducido reformas tendientes a mejorar la recaudación pero solo unos pocos han introducido medidas para reducir las tasas impositivas, simplificar los sistemas de impuestos, eliminar exenciones o ampliar sustancialmente la base impositiva. En el ámbito laboral, las pocas reformas de importancia que se han hecho en América Latina desde mediados de los ochenta han buscado facilitar el empleo temporal y reducir los costos de despido. Sin embargo, muchos países de la región continúan teniendo rigideces que son mucho mayores que las de los países desarrollados, las cuales aplican en la práctica solo a una proporción reducida de trabajadores. (Lora y Panizza, 2002:8) Podría decirse que para estos autores los malos resultados se deben fundamentalmente a que los diez instrumentos del *Consenso* no han sido sistemáticamente aplicados y que se necesitaba y se necesita más de lo mismo.

Para otros, en cambio no sólo fueron incompletas sino que a veces fueron equivocadas (Stiglitz, 1998: 14). Fueron incompletas porque hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transferencia de tecnología y promuevan la transparencia y fueron equivocadas porque algunas de estas medidas contribuyeron a generar más inestabilidad y fragilidad, como se puede observar en los cuadros 2 y 3.

En el cuadro 2 se compara la variabilidad del crecimiento del producto en Estados Unidos y América Latina para dos períodos, 1961-1980, anterior a la reforma, y 1981-2000, período de la reforma, se tiene que en el periodo anterior a la reforma la variabilidad del producto en América Latina es inferior a la de Estados Unidos, una desviación estándar de 1.80 en América Latina contra una desviación estándar de 2.26 en Estados. En el período 1981-2000 se observa que la variabilidad del producto en América Latina aumenta a 2.36 mientras que en Estados Unidos disminuye a 1.92. Se puede afirmar, a partir de estos datos, que uno de los resultados de la reforma ha sido aumentar la inestabilidad en América Latina, precisamente lo contrario de lo que se pretendía lograr.

En el cuadro 3 se compara nuevamente la volatilidad del producto medida por la desviación estándar, pero ahora del mundo y de América Latina y se desglosa un

período donde las principales reformas ya habían sido realizadas. Se puede observar que en el período 1950-1980 América Latina crece a una tasa promedio anual de 5.5% mientras que el Mundo lo hace a una tasa de 4.6%, con una inestabilidad del producto mayor en 14% en América Latina. En contraste, en el período 1991-2003, cuando ya las reformas habían surtido efecto, América Latina crece al mismo ritmo que el mundo pero con una inestabilidad del producto mayor en 121% que la del mundo. Nuevamente, estos datos muestran una mayor inestabilidad del producto en América Latina después de las reformas.

Cuadro 2

Mediciones de la inestabilidad		
	1961-1980 (Período anterior a la reforma)	1981-2000 (Período de la reforma)
Variabilidad (desviación estándar de la tasa de crecimiento)		
Estados Unidos	2,26	1,92
América Latina	1,80	2,36
Número de años de crecimiento negativo		
Estados Unidos	3	2
América Latina	0	4
Número de años de crecimiento inferior al 90% del promedio de 1961-2000		
Estados Unidos	8	3
América Latina	6	12

Fuente: Stiglitz, “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”. *Revista de la CEPAL*, número 80, agosto de 2003. p. 12.

Cuadro 3

CRECIMIENTO Y VOLATILIDAD DEL PIB EN PERÍODOS SELECCIONADOS
(Tasas anuales medias)

	Mundo		América Latina	
	Tasa promedio	Desviación estándar	Tasa promedio	Desviación estándar
1950-1980	4,6	1,49	5,5	1,70
1981-2003	2,8	1,05	2,1	2,17
1991-2003	2,5	0,87	2,5	1,93

Fuente: CEPAL, Desarrollo Productivo en Economías Abiertas. CEPAL, Santiago de Chile, 2004. p. 71.

Así, según Stiglitz (2003:20) las reformas del Consenso de Washington, a pesar de las buenas intenciones que puedan haber tenido, aumentaron la vulnerabilidad de los países de la región a los *shocks* externos y contribuyeron en otros sentidos a los fracasos de los últimos años.

Stiglitz centra su atención en tres fallas críticas de las reformas:

- 1) Las reformas, incluidas las diversas formas de liberalización, aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin aumentar su capacidad de hacer frente al mismo.
- 2) Las reformas macroeconómicas no eran equilibradas, porque asignaban demasiada importancia a la lucha contra la inflación y no atendían lo suficiente a la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento.
- 3) Las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron muy poca importancia al mejoramiento del sector público; no mantuvieron el equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado.

Según este mismo autor (Stiglitz, 2005:2) el CW falló al no comprender las estructuras económicas de los países en desarrollo, al concentrarse en un conjunto de objetivos demasiado estrecho y en un conjunto de instrumentos demasiado limitado. Por ejemplo, los mercados por sí mismos no producen resultados eficientes cuando la tecnología está cambiando o cuando se aprende acerca de los mercados; dichos procesos dinámicos constituyen el núcleo del desarrollo; asimismo, hay importantes externalidades en este tipo de procesos dinámicos, lo cual genera un papel importante para el gobierno. Los países exitosos del este asiático reconocieron este papel; las políticas del Consenso de Washington no lo hicieron.

En esta misma línea, Ocampo (2005:8) sostiene que hoy es evidente para todos los analistas que el “Consenso de Washington” era una agenda incompleta. Incluso sus defensores reconocen que no se tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y se tendió a minimizar el de la política social. Este reconocimiento ha dado origen a diversas propuestas que reclaman una “segunda generación” de reformas estructurales.

Según Ocampo, los problemas fundamentales del “Consenso de Washington” radican en cuatro áreas:

- a) su concepto restringido de estabilidad macroeconómica. El CW le ha prestado una atención excesiva al control de la inflación y así la estabilidad de precios se ha convertido en sinónimo de estabilidad macroeconómica. Sin embargo, un concepto más amplio de estabilidad macroeconómica debería considerar también la estabilidad en el nivel del producto. La estabilidad del producto se debería considerar como aquella situación en que la producción se realiza lo más cerca posible del pleno empleo;

- b) su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento;
- c) su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que adjudica a las segundas un lugar subordinado;
- d) su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren.

En síntesis, la estrategia neoliberal, adoptada en las propuestas del CW, ha demostrado su poca capacidad para resolver los problemas económicos y sociales de la región, de manera que es necesario establecer una nueva estrategia, basada en reducir la gran inestabilidad social que impide la confianza de los mercados financieros, desconfianza que a su vez limita las posibilidades de mejora.

4. Las propuestas de política económica

La experiencia de los países hoy desarrollados, el modelo del Este asiático y actualmente el vigoroso crecimiento de China India y Vietnam, revelan que la aplicación de formas de apertura cuidadosas, políticas económicas de protección y estímulos y el respeto a las instituciones, historia y raíces culturales han sido y siguen siendo fundamentales en la definición de las estrategias de desarrollo. Ello no significa cerrar los ojos frente a las nuevas realidades de la globalización como la robotización, las tecnologías de la información, el movimiento acelerado de los flujos financieros, la organización transnacional de los procesos productivos. Tampoco se puede dejar de reconocer que los compromisos multilaterales fijan límites a las políticas económicas nacionales.

Casi de manera automática surge la siguiente pregunta, ¿Por qué América Latina no crece como China? Para que la producción crezca tiene que contar con demanda suficiente; si la interna es pequeña, porque los ingresos de la población son reducidos, es necesaria la externa. Para un país económicamente pequeño ésta es potencialmente ilimitada. De tal forma, el límite de producción está dado por la capacidad instalada que aumenta con la inversión. Los recursos de inversión provienen del ahorro interno complementado con el ahorro externo, es decir con inversión extranjera.

En ese contexto es explicable por qué China crece tanto. No es debido a su estructura económica, similar a la latinoamericana. Crece porque cuenta con una demanda externa ilimitada y porque experimenta una expansión aceleradísima de su capacidad instalada gracias a su elevada tasa de inversión. En 2003, China invirtió 47% del PIB, un 85%

financiado con ahorro interno y un 15% con inversión extranjera directa (IED), es decir, 51000 millones de dólares. América Latina alcanza con dificultad tasas de inversión del 15%-20%. (Ferrari, 2005:63,64)

Los países de América Latina, en contra de la experiencia histórica, cometieron el grave error de implantar mecánicamente el CW, haciendo tabla rasa de los aspectos positivos que tuvo su propia experiencia de industrialización. También

por responsabilidad propia han sido incapaces de articular sus fuerzas, mediante la integración regional, para negociar un mejor posicionamiento en la

economía mundial. (Pizarro, 2005:132)

Así, en lugar de concentrar la atención en la necesidad de nuevas “generaciones” de reformas, sería mucho más conveniente tratar de comprender la dinámica que impulsa el crecimiento con equidad en contextos institucionales específicos, y facilitar, en lugar de suprimir, la diversidad institucional, así como “reformular las reformas”. Ir “más allá del Consenso de Washington” no significa añadir nuevas capas de reformas para compensar las deficiencias del consenso original sino superar el “fetichismo de las reformas” que se ha incrustado en el debate sobre el desarrollo. (Ocampo, 2005:8)

El frustrante desempeño económico y social que caracterizó el período de reformas muestra que cuatro supuestos básicos de los impulsores de dichas reformas resultaron enteramente equivocados.

El primero fue el postulado de que una baja inflación y un mejor control del déficit presupuestal asegurarían un acceso estable a los mercados internacionales de capital y un crecimiento económico dinámico.

El segundo fue el supuesto de que la integración en el comercio mundial y en los flujos de inversión generaría externalidades positivas; de hecho, debido a la naturaleza de los procesos de integración inducidos por la liberación comercial, estas externalidades pueden haber sido negativas en términos netos.

En tercer lugar, también resultó falso el supuesto de que una mayor productividad de las empresas y sectores más dinámicos se difundiría automáticamente en toda la economía, dando como resultado una amplia aceleración del crecimiento económico, ya que los factores de producción desplazados de las actividades no competitivas no fueron absorbidos plenamente por los sectores competitivos en expansión.

Es igualmente cuestionable un cuarto postulado, característico de los defensores de una “segunda generación de reformas”, según el cual las políticas sociales activas podrían por sí solas contrarrestar los efectos sociales adversos de las transformaciones económicas. (Ocampo, 2005:13)

El fracaso de América Latina bajo el “Consenso de Washington” puede explicarse por la ausencia de una estrategia de transformación estructural y por las siguientes ineficiencias dinámicas:

- i) la extensa destrucción de actividades económicas preexistentes, el carácter de “enclave” de muchas de las nuevas actividades dinámicas;
- ii) la capacidad limitada para difundir al resto de la economía los aumentos de la productividad de las empresas y los sectores líderes;
- iii) la incapacidad de estos sectores para absorber los factores productivos desplazados de las actividades no competitivas y,
- iv) como resultado de todo ello, la expansión de la heterogeneidad estructural.

Esto revela la necesidad de que la eficiencia dinámica de las estructuras productivas y las estrategias de cambio estructural que las facilitan vuelvan a formar parte de la agenda, con sus tres componentes principales:

- a) estimular el desarrollo de nuevas actividades —innovaciones, en el sentido amplio en que se ha utilizado este término— y la creación y difusión de conocimientos;
- b) facilitar la creación de externalidades que propicien el desarrollo de nuevos sectores y sus encadenamientos con el resto de la economía, generando de esta manera tejidos productivos integrados,
- c) reducir la heterogeneidad estructural. La reestructuración ordenada de las actividades en contracción es también parte de este proceso.

Se requiere entonces, un conjunto de políticas estratégicas que ayuden a obtener tasas de inversión más altas y a fomentar el progreso tecnológico. Hacen falta políticas activas, especialmente en aspectos tales como el apoyo a la industria, el progreso tecnológico y la infraestructura. Igualmente, es preciso encontrar formas de mejorar la contribución de la IED a la tecnología, la productividad y las exportaciones. Para esto no se requiere necesariamente de una mayor intervención gubernamental sino de una mejor intervención. Lo que si es indudable que el mercado por sí mismo no lo lograría.

Es poco probable que el ascenso a estructuras productivas que generen mayor valor agregado se produzca espontáneamente o tan sólo mediante el comercio y la inversión

extranjera. Con frecuencia, lo que se necesita es un conjunto de intervenciones de política focalizadas que estimulen el entusiasmo de los inversionistas del país. ¿Dónde deben centrarse estas intervenciones? precisamente en el estímulo de nuevas actividades, fundamentalmente en aquellas intensivas en conocimiento, facilitar la creación de externalidades y disminuir la heterogeneidad estructural. Aquí se manifiesta la importancia de la educación y de la capacitación laboral, así como de la creciente preocupación por nivelar su calidad entre los distintos estratos sociales para evitar la reproducción de la pobreza y ofrecer una legítima igualdad de oportunidades (Casilda, 2004:28)

Estas estrategias de inversión desencadenan un período de crecimiento económico que, por su parte, permite que se produzca un círculo virtuoso de desarrollo institucional y mayor crecimiento. (Rodrik, 2004:98)

Sin embargo, esto no significa de ninguna manera olvidarse de la gestión macroeconómica. En este tema, las recomendaciones serían:

1. Las políticas económicas deben tratar de evitar precios macroeconómicos incorrectos y promover las políticas de tipo de cambio que eliminen los valores de cotización extremos, esto es, que se ajusten de acuerdo con la tendencia de mediano plazo y no según los vaivenes del día a día o a las fluctuaciones cíclicas de precios.
2. La necesidad de regular o controlar los movimientos de capital, persiguiendo la reducción de los múltiples choques financieros característicos de la región. (Casilda, 2004:28)

Consideraciones finales

La interpretación neoliberal, adoptada en las propuestas del Consenso, ha demostrado su incapacidad para resolver los problemas económicos y sociales de América Latina, de modo que es necesario seguir una nueva senda, basada en reducir la gran inestabilidad social que impide la confianza de los mercados financieros, desconfianza que a su vez limita las posibilidades de mejora.

En otras palabras, No está claro que las reformas de política basadas en el Consenso de Washington traten en forma adecuada todos los problemas críticos que actualmente padece México igual que otros países de América Latina.

Pero sí está claro que profundizar esas reformas no va a llevarnos muy lejos. La solución no está entonces en la reforma del sector energético en el sentido de permitir

una mayor participación privada con un repliegue del Estado sino que el Estado debe jugar un papel importante como promotor. Asimismo, centrar la recaudación en impuestos indirectos propiciaría una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y disminuiría la capacidad del Estado para poner en práctica una política de redistribución del ingreso, tan necesaria en una economía como la mexicana.

En última instancia, el desarrollo económico deriva de una estrategia desarrollada dentro del país, y no del mercado mundial.

Las autoridades mexicanas deberían evitar las modas, situar la globalización en perspectiva y centrar la atención en el fortalecimiento de las instituciones locales. Deberían tener más confianza en ellas mismas y en el desarrollo de sus instituciones, y confiar menos en la economía mundial y en los modelos derivados de ella. (Rodrick, 2004:121)

Finalmente, retomando la Agenda de Barcelona se puede señalar que no existe una única política económica que pueda garantizar un crecimiento sostenido. Las naciones que han conseguido llevar a cabo esta importante tarea han hecho frente a distintos tipos de obstáculos y han adoptado diferentes políticas sobre regulación, exportaciones, promoción industrial, innovación tecnológica y adquisición de conocimiento. Los países deberían tener la libertad de diseñar políticas adaptadas a sus circunstancias específicas. Las organizaciones financieras internacionales, así como las agencias de ayuda al desarrollo, deberían alentar esta posibilidad. Pero esto no implica una aproximación al desarrollo donde todo vale. Esta libertad tampoco debería ser utilizada para disfrazar políticas que simplemente transfieran renta a los grupos políticos más poderosos.

La prioridad es identificar las restricciones que más dificultan el crecimiento y superarlas mediante políticas microeconómicas y macroeconómicas adecuadas. Las intervenciones de carácter microeconómico deberían tratar de corregir las fallas específicas del mercado, y los incentivos económicos deberían reducirse a medida que la situación de los grupos beneficiarios mejora.

Referencias

Amdsen, Alice (et.al.) (2004), “Agenda del Desarrollo de Barcelona”, **El País**, 1 de octubre.

Casilda Béjar, Ramón (2004), “América Latina y el Consenso de Washington”, **Boletín Económico de ICE**, número 2803, abril-mayo.

CEPAL, Desarrollo Productivo en Economías Abiertas (2004), CEPAL, Santiago de Chile.

Ferrari, César (2005), “Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina”, **Nueva Sociedad**, número 199, septiembre-octubre.

Lora, Eduardo y Ugo Panizza (2002), “Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación. Washington, D.C.

Ocampo, José Antonio (2005), “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina”, **Estudios y Perspectivas**, número 26, CEPAL, México.

Pizarro, Roberto (2005), “Agenda económica propia”, **Nueva Sociedad**, número 199, septiembre-octubre.

Rodrik, D. (2004), “Estrategias de desarrollo para el nuevo siglo”, en J.A. Ocampo (Ed.), **El Desarrollo Económico en los Albores del Siglo XXI**, CEPAL-Alfaomega, Bogotá.

Stiglitz, Joseph (1998), “Más Instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, **Instituciones y Desarrollo**, número 1, octubre.

Stiglitz, Joseph E. (2002), “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente”, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Número 22. Caracas.

Stiglitz, Joseph (2003), “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”. **Revista de la CEPAL**, número 80, agosto.

Stiglitz, Joseph (2005), “El Consenso Post-Consenso de Washington”, **The Initiative for Policy Dialogue**.

www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/stiglitz_PWCC_SPA.pdf#search=%22El%20Consenso%20Post-Consenso%20de%20Washington%22. Consultado el 18 de septiembre de 2006.

Williamson, John (1999), “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas” en Guitián y Muns (dirs.), **La Cultura de la Estabilidad y el Consenso de Washington**, Colección de Estudios e Informes, núm. 15, La Caixa, Barcelona.

