

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

Balance, debate y perspectivas de las reformas neoliberales en América Latina.

Marta Irene Tenewicki.

Cita:

Marta Irene Tenewicki (2005). *Balance, debate y perspectivas de las reformas neoliberales en América Latina. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/119>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

X JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS DE HISTORIA

Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005

Mesa n° 12 : América Latina y la crisis actual: una realidad y un debate.

Título: “Balance, debate y perspectivas de las reformas neoliberales en América Latina”

Pertenencia Institucional: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Historia.

Autor: Tenewicki, Marta Irene. Profesora Adjunta Regular. Investigador UBACYT.

Dirección: Malabia 287 – 7ª A

Télefono-Fax: 4854-9247

Dirección de correo: mit@arnet.com.ar

INTRODUCCION

El objetivo del trabajo es analizar el debate acerca de la efectividad de las propuestas del Consenso de Washington como un medio para conseguir el crecimiento de los países. Para ello se considerarán las diferentes posturas desde las cuales se evaluaron estas propuestas.

Los analistas coinciden en señalar que las medidas han traído aparejadas en la mayoría de los países en desarrollo que las adoptaron, una contracción en los niveles históricos de crecimiento, como también un empeoramiento en los niveles de distribución del ingreso.

Las divergencias comienzan cuando se analizan las causas de ese fracaso.

Los defensores del Consenso, entre los que se destaca el ideólogo del mismo, sostienen que el fracaso de éste se ha debido en realidad a una inadecuada aplicación por parte de los países adherentes de un sólido conjunto de principios. De esta forma, proponen que se readapten sus indicativas, complementándolas con reformas institucionales en términos de gobernabilidad y de protección de los derechos de propiedad privada.

Por su parte, los detractores del Consenso señalan que los casos exitosos de países en desarrollo en las últimas dos décadas son los que siguieron sus propios lineamientos y no son en absoluto ejemplos de neoliberalismo.

LOS DEFENSORES DEL CONSENSO

Las reformas económicas aplicadas en América Latina desde inicios de los noventa se enmarcaron, con frecuencia, en los que se ha denominado el “Consenso de Washington”. El ideólogo del mismo fue John Williamson (1990).

A partir de las recurrentes crisis de los países subdesarrollados y de las críticas recibidas, Williamson realizó diversos trabajos en los cuales revisó su manifiesto inicial y discutió las diez reformas de política económica sugeridas en 1990, en virtud de los cambios ocurridos en Latinoamérica desde entonces. Entre esos trabajos se destacan: “The Washington Consensus Revisited” (1997) y el más reciente “After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America” (2003).

Luego de reseñar este último trabajo –ya que en el anterior se vislumbraban algunos de los puntos más sustantivos del libro que comentaremos y por otro lado ya lo analizamos profundamente en un trabajo anterior¹-, discutiremos si el autor admite los errores del modelo neoliberal de los 90 –es decir, si hay un cambio de perspectiva-, o si la nueva agenda no varía sustancialmente del enfoque sustentado anteriormente.

En el libro, los editores John Williamson y Pedro Kuczynski (2003), nos presentan una serie de artículos con evaluaciones de la aplicación del Consenso de Washington y propuestas de acción para corregir su rumbo. En su conjunto ofrece un grupo de antecedentes y reflexiones orientado a mejorar las reformas, a procurar lograr crecimiento y equidad a partir de “la modificación de las reformas”. Williamson sostiene que postula una nueva

¹ Véase, Tenewicki, M. “La Economía del Desarrollo: una visión crítica”. X Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas, Paraná, 2003

reforma económica dado que, esta nueva agenda no es la misma que el postuló inicialmente. Señala por ejemplo que, algunas medidas que entonces parecieron importantes, como la liberalización del sistema financiero no fueron incluidas en esta oportunidad. Por otro lado incluyó nuevos temas como la distribución del ingreso.

Este libro contribuye a un debate imprescindible, dados “los desilusionantes” resultados obtenidos por América Latina, según Williamson. En efecto, los resultados han sido muy pobres en cuanto a crecimiento, equidad y estabilidad macroeconómica.

Aquí haremos un breve examen del texto, focalizando la atención en la síntesis, el resumen y un apéndice escritos por Williamson. Adicionalmente mencionaremos los tópicos más relevantes de otros capítulos.

El texto tiene 11 artículos. Ellos son: “Reforma del Estado” (Pedro Kuczynski); “Pobreza, Equidad y Política Social” (Nancy Birdsall y Miguel Székely); “Política Fiscal” (Daniel Artana, Ricardo López Murphy y Fernando Navajas); “Sistema Financiero” (Pedro Kuczynski); “Política Monetaria y Cambiaria” (Liliana Rojas-Suárez); “Política Comercial” (Roberto Bouzas y Saúl Keifman); “Educación y Capacitación” (Laurence Wolff y Claudio de Moura Castro); “Mercado Laboral” (Jaime Saavedra) y “Política de Reformas de Segunda Generación” (Patricio Navia y Andrés Velasco).

Williamson concluye que los resultados obtenidos por América Latina han sido desilusionantes ², a pesar de los progresos registrados en varios frentes. Entre estos señala el avance de la disciplina fiscal y el control de la inflación. Pero enfatiza que ese esfuerzo no fue suficiente: el período 1990-2002 fue acompañado de un inusualmente bajo crecimiento del PIB (2,4% por año), de un aumento del número de pobres, de una tasa de inversión menor que en los setenta y de niveles de desempleo históricamente elevados. Incluso remarca que el desempeño global del bienio 2000-2001 es el peor desde 1982-83. El señalamiento de este hecho es un progreso frente a estudios que soslayaban esta realidad, ya sea contrastando los resultados con la década

² Williamson, J. y Kuczynski, P. (editores). “After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America”. IIE, Washington D.C. páginas 2, 307 y 327.

perdida de los ochenta, o enfatizando las reformas como un medio, o centrando la atención en algunas variables financieras o en el corto plazo en momentos de auge.

Para explicar estos resultados, Williamson ensaya varias explicaciones en sus tres trabajos. Aquí señalaremos la que nos parece refleja mejor el contenido de su argumentación y con implicancias más claras de política económica. Para sintetizar su nueva propuesta, podemos decir que Williamson pone el acento sobre cuatro ejes.

Primero, algo que destaca Williamson reiteradamente, -así como lo hacen Rojas-Suárez³, Birsdall et al.⁴, Bouzas et al.⁵ y Kuczynski⁶, en sus respectivos artículos-, es la recurrencia de dañinas crisis financieras⁷. Por ello, como señalaremos, el autor va a sostener que los países deben hacer un mayor esfuerzo para tornarse invulnerables frente a las crisis. Segundo, se deben completar y profundizar las reformas de “primera generación”, es decir, las privatizaciones, la desregulación de los mercados y la apertura externa. Para ello recomienda reducir la inflexibilidad del mercado laboral y profundizar la apertura comercial y las privatizaciones, entre ellas las de la banca. Tercero, es fundamental llevar adelante las reformas de “segunda generación”, es decir, los cambios institucionales necesarios (políticos, judiciales y financieros) para hacer efectivas las reformas de “primera generación”. El autor se refiere a la necesidad de construir un Estado inteligente capaz de hacer lo que el sector privado no puede. En tal sentido sostiene que el nuevo estado debe asegurar el funcionamiento de los mercados, proveer bienes públicos, internalizar las externalidades y en algunos casos, corregir la distribución del ingreso. Cuarto, los objetivos se restringieron al crecimiento sin preocupación efectiva por el “empleo, la pobreza, la distribución del ingreso, la movilización de los pobres para su contribución al crecimiento y la agenda social”⁸.

³ op. cit. páginas 146 y 152

⁴ op. cit. página 67

⁵ op. cit. página 167

⁶ op. cit. página 107

⁷ op. cit. páginas 307 y 328

⁸ op. cit. página 328

En su análisis realiza una diferenciación entre las medidas propuestas en 1990 y la aplicación práctica que llevó a la identificación del término Consenso de Washington con una “agenda ideológica supuestamente válida para todo tiempo y todos los países”⁹; en un par de pasajes se refiere a las versiones extremas o neoliberales¹⁰, y las contrapone con su mensaje “desideologizado” y “pragmático”, soporte en el que deberían basarse las políticas económicas.

El primer tema es, sin embargo, el que recibe atención prioritaria.

En tal sentido, Williamson destaca la gran vulnerabilidad de América Latina a los shocks externos y sus fallas en enfrentarlos. Plantea que muchos países “alentaron inundaciones de financiamiento y dejaron reevaluar sus monedas o usaron el tipo de cambio como ancla nominal”. Así, se hicieron vulnerables a los cortes bruscos de fondos¹¹.

Liliana Rojas-Suárez también entra directamente al tema en su análisis de alternativas de regímenes monetarios y cambiarios. Se refiere a “la volatilidad de los flujos de capitales, que implica que un sistema de cambio libre no puede contribuir a la estabilidad económica y financiera”¹². Por ello se manifiesta por una flotación administrada, convergiendo con Bouzas¹³ y Williamson en ese punto. No obstante, las propuestas más específicas difieren, siendo Williamson más partidario de administrar la tasa de cambio alrededor de un nivel identificado por la autoridad, que evite desalineamientos¹⁴.

Tanto Williamson como Rojas-Suárez se extienden sobre la regulación de la cuenta de capitales. Argumentan sobre el papel que juegan, en la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos, las regulaciones contra

⁹ op. cit. página 326

¹⁰ op. cit. página 327

¹¹ op. cit. página 5

¹² op. cit. página 146

¹³ op. cit. página 169

¹⁴ op. cit. página 312

cíclicas de los ingresos de capitales ¹⁵. Ello es ilustrado muy eficazmente, según los autores, por el encaje aplicado en Chile, con un conjunto de otras políticas contra cíclicas. Destacan la importancia de mantener libres las atribuciones nacionales para reponer el encaje, con toda su efectividad, ante una futura ola de fondos externos ¹⁶.

Entre los remedios frente a la vulnerabilidad, Williamson incluye fondos de estabilización; balance fiscal contra cíclico, abordado también en el capítulo sobre política fiscal; flexibilidad cambiaria, haciendo lo posible (como ser un encaje) para evitar su revaluación ante situaciones con abundancia de fondos externos; seguros sociales contracíclicos; desalentar el uso del dólar en las operaciones internas; diversificar exportaciones (Bouzas); acumular reservas cuando crecen las exportaciones; incrementar el ahorro doméstico para evitar la extrema dependencia de los capitales extranjeros; completar la reforma del sistema jubilatorio; supervisar el sistema bancario, etc. ¹⁷. Estas y otras medidas contra cíclicas han sido estudiadas con profundidad en diversos proyectos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (por ej. CEPAL, 2001).

En el segundo ítem Williamson señala las insuficiencias de las reformas de “primera generación” (como son la falta de reformas tributarias y laborales, debilidad en promover las exportaciones y en mejorar la eficiencia del gasto fiscal) y señala por tanto, la necesidad completar y profundizar esas reformas.

En cuanto al tercer tema -las reformas de “segunda generación” asociadas a las instituciones (educación y capacitación laboral, sistema judicial, sistemas de innovación, organismos reguladores, descentralización con disciplina fiscal)-, plantea que muchas de éstas se debieron iniciar en paralelo con las de primera generación. Aunque varios de estos tópicos son abordados profundamente en algunos de los capítulos sectoriales, la esencia del planteo consiste en señalar que el Consenso necesita ser complementado por reformas institucionales y del derecho de propiedad de los países en cuestión.

¹⁵ op. cit. páginas 5, 8, 9, 151, 152, 307, 310 y 331.

¹⁶ op. cit. páginas 9 y 152

¹⁷ op. cit. páginas 164 y 178

El cuarto eje temático se refiere a la equidad. En este punto se destaca la fuerte incidencia negativa de la inestabilidad macroeconómica real, examinando la incidencia sobre la pobreza y distribución ¹⁸. O, dicho de otro modo, sostiene que no es el índice de crecimiento lo que importa, sino los frutos de ese crecimiento.

A partir de este análisis, se desprenden algunas consideraciones relevantes, que señalaremos en las conclusiones del trabajo.

LOS DETRACTORES DEL CONSENSO

Entre los más serios detractores del Consenso ¹⁹, citaremos un reconfortante artículo de Dani Rodrik ²⁰, Profesor de Política Económica Internacional en la School of Government de la Universidad de Harvard.

El eje central que recorre el texto es señalar que los casos exitosos de países en desarrollo en las últimas dos décadas son los que siguieron sus propios lineamientos. Y más importante, que esos lineamientos no necesariamente sirven para otros países, sino que cada uno debe construir estrategias de desarrollo particulares.

El trabajo abarca un grupo amplio de países de todos los continentes, desde Argentina hasta Polonia, pasando por China y Mauricio, la India y Vietnam, concluyendo que “luego de más de dos décadas de la aplicación de políticas económicas neoliberales en los países en vías de desarrollo, estamos en condiciones de emitir un juicio inequívoco acerca de sus resultados. El cuadro no es atractivo” ²¹.

Las principales ideas, resumidas, de ese interesante texto son: sostiene que el pobre crecimiento registrado en los países que aplicaron las políticas

¹⁸ op. cit. página 67

¹⁹ Nos referiremos solamente a las críticas aparecidas a partir del año 2002 dado que de las anteriores nos ocupamos extensamente en un trabajo anterior. Véase, Tenewicki, M., op. cit.

²⁰ Rodrik, D. “Después del neoliberalismo ¿qué?”. Boletín Informativo Techint número 310, Buenos Aires, 2002

²¹ op. cit. página 22

económicas neoliberales recomendadas por el Consenso de Washington fue acompañado por crecientes desigualdades en los ingresos y por frecuentes y dolorosas crisis financieras que devastaron a esas naciones. Por el contrario, señala que aquellos países que han tenido un crecimiento sostenido en los últimos años (China, India, Corea del Sur, Taiwán, Vietnam, entre otros) han seguido una combinación de elementos heterodoxos y no convencionales junto con políticas ortodoxas. Incluso, han violado prácticamente todas las reglas de la guía neoliberal, aun cuando se movían en una dirección más orientada hacia los mercados. En este sentido, para Rodrik, el análisis particular de cada experiencia exitosa es la que brinda lecciones concretas a los países que buscan diseñar una estrategia de crecimiento.

Por otro lado, a las iniciativas catalogadas como el “Consenso de Washington Aumentado” -es decir, el consenso original complementado por reformas institucionales y del derecho de propiedad, tal como lo analizamos recientemente-, el autor las califica como muy insensibles a los contextos y necesidades locales. Según éste, postulan más bien cómo debería ser una economía avanzada, antes que prescribir un sendero práctico y posible de cómo llegar a esa situación. Asimismo sostiene que es una agenda demasiado amplia y universal de reforma institucional y que no corresponde con la evidencia empírica de cómo se alcanza realmente el desarrollo. En resumen, para Rodrik, el Consenso de Washington Aumentado es impracticable, inapropiado e irrelevante.

Asimismo, el autor sostiene que los críticos del Consenso de Washington deben ofrecer un conjunto de lineamientos de políticas alternativas para estimular el desarrollo sin caer en la trampa de promover otro plan impracticable, supuestamente correcto para todos los países en todo tiempo y en todo lugar. En tal sentido, recomienda que la nueva agenda no rechace las teorías económicas prevalecientes, si no su mal empleo. Por ello, un plan de desarrollo debe contemplar: 1) la provisión de derechos de propiedad efectivos²² y el cumplimiento de la ley, para que los inversores tanto actuales como

²² El autor señala que los derechos de propiedad efectivos no son necesariamente privados, ya que pueden ser también públicos o cooperativos. Con esto, Rodrik muestra que los principios universales de buena gestión económica que recomendó no

potenciales, se aseguren la obtención de las utilidades provenientes de sus inversiones; 2) el reconocimiento de la importancia de los incentivos privados y su alineación con los costos y beneficios sociales, para poder lograr la eficiencia productiva y 3) el manejo de las políticas macroeconómicas y financieras con consideración hacia la sustentabilidad de la deuda, los principios de prudencia y una política monetaria sana para que la inflación, la volatilidad macroeconómica, las crisis financieras y otras patologías puedan evitarse.

Como para Rodrik estas últimas recomendaciones son compatibles con diversas estructuras institucionales, concluye que la obsesión actual por mantener un banco central independiente, tipos de cambio flexibles y políticas monetarias de metas de inflación no es más que una moda. Por ello, también concluye que la economía que se enseña en un curso es muy distinta de la economía que practican el Banco Mundial o el FMI. “O para decirlo a mi manera –precisa- : el neoliberalismo es a la economía neoclásica como la astrología es a la astronomía. En ambos casos se necesita mucha fe ciega para pasar de la una a la otra” ²³.

También sostiene que la agenda alternativa no debería oponerse al crecimiento económico ni a la globalización en sí misma, sino a la agenda distorsionada que la gobierna en la actualidad.

Luego de reseñar lo que no debe rechazarse para alcanzar el crecimiento sostenido, señala -a partir de lo que muestra la evidencia empírica-, los dos elementos cruciales que determinan un programa de crecimiento: 1) una estrategia de inversión a corto plazo para darle al crecimiento el puntapié inicial y 2) una estrategia de construcción de las instituciones a mediano y largo plazo, que le de a la economía elasticidad para poder hacer frente a la volatilidad y otras adversidades.

se pueden identificar con una única prescripción de medidas de política económica. En este caso, por ejemplo, se visualiza como el principio que establece que los derechos de propiedad deben ser protegidos, tiene muy pocas implicancias en cuanto a cuál es la mejor forma de lograrlo, dentro del marco de las precondiciones institucionales existentes en una determinada sociedad.

²³ op. cit. página 24

En relación al primer ítem, Rodrik sostiene que las políticas de gobierno óptimas deben combinar ex ante, la promoción de la inversión y el espíritu empresario en sectores modernizantes (incentivos), y ex post, el seguimiento y control de la producción mediante la eliminación de aquellas industrias ineficientes (disciplina). En este sentido, señala que el caso de Latinoamérica es un ejemplo paradigmático de la falta de complementariedad entre los incentivos y la disciplina. Por un lado, en el período sustitutivo de importaciones, la promoción industrial fue dominante, pero la disciplina estuvo ausente. Por el otro, en los 90, Latinoamérica tuvo considerable disciplina (provista a través de la apertura comercial), pero muy poca promoción. En cambio, señala que los gobiernos de Asia Oriental les dieron a sus empresas durante los años sesenta y setenta tanto el incentivo (la zanahoria) –necesario para compensar los costos del proceso de innovación-, como la disciplina (el palo). Ello porque los subsidios pueden volverse en contra en términos de costos si los gobiernos no los complementan con políticas que racionalicen y disciplinen a las empresas.

A modo de conclusión, el autor sostiene que lo que el mundo necesita es menos consensos y más experimentación. De esta forma, el papel de los organismos internacionales debería ser el de promover un conjunto acotado de reglas que respondan y se adapten a las singularidades de cada país, y no un amplio conjunto de disposiciones impracticables como hasta el presente. Otro lúcido detractor del Consenso de Washington es Joseph E. Stiglitz. En esta oportunidad sólo señalaremos las contribuciones de su último trabajo ²⁴, ya que sus trabajos anteriores los analizamos profundamente en un trabajo anterior ²⁵.

Al igual que Rodrik, Stiglitz señala que los países de más éxito, los del Este de Asia, no siguieron la estrategia recomendada por el Consenso de Washington; el gobierno desempeñó un papel activo, no sólo en la promoción de la educación y el ahorro y redistribución de la renta sino en tecnología avanzada.

²⁴ Stiglitz, J. "Los felices 90". La semilla de la destrucción". Taurus, Buenos Aires, 2003

²⁵ Tenewicki, M. op. cit.

Por el contrario, señala que Latinoamérica se convirtió en el alumno más aventajado del Consenso, siendo Argentina y Chile los primeros de la clase. Pero, sostiene que el éxito chileno se debió a que sus autoridades aplicaron selectivamente y aún rechazaron en determinadas coyunturas las medidas propuestas. Por ejemplo señala que en Chile la privatización no fue total: una parte significativa de las exportaciones todavía procede de las minas de cobre de propiedad estatal, que son tan rentables como las privadas pero representan unos ingresos mucho mayores para el gobierno, en lugar de enviar los beneficios.

CONCLUSIONES

El libro de Williamson y Kuczynski omite algunos temas extremadamente relevantes para el desarrollo. Por ejemplo, no explica porqué la inversión productiva en América Latina ha sido notablemente baja en 1990-2002 si se realizaron reformas “amigables” con el mercado que, se supone, llevan espontáneamente al crecimiento. También es llamativa la ausencia de un análisis de las políticas de desarrollo productivo.

Pero más allá de estos vacíos, la lectura de los trabajos analizados nos permite concluir que: la “nueva”, “renovada” o “ampliada” reforma del consenso de Washington no varía sustancialmente del enfoque sustentado anteriormente. Si bien es cierto que nuevos e importantes temas –tales como la distribución del ingreso y la regulación de la cuenta de capitales- aparecen en la nueva agenda, no es menos cierto que los postulados iniciales se reafirman en las últimas recomendaciones. Es decir -a diferencia de lo que sostienen Rodrik y Stiglitz- Williamson está lejos de creer en la actualidad que la política del libre mercado y del Estado mínimo hayan sido un error de los noventa.

Por otro lado, uno de los principales imperativos de estas nuevas recomendaciones – el “estado inteligente”, es decir, pequeño pero muscular y que juegue un rol constructivo para estimular y regular al sector privado-, no es debidamente clarificado. Por lo tanto, por un lado, vemos que no se modifica la ya clásica postura frente al papel del estado en la promoción de políticas de desarrollo. Por otro lado, se desprende que la única estrategia posible para el desarrollo en América Latina es la reiteración de las recetas anteriores, o sea

las mismas que fundaron el Consenso de Washington: el estado debe asentar los cimientos sociales del desarrollo allí donde hay fallas del mercado: los servicios sociales básicos y lo demás es garantizar el funcionamiento de los mercados.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). "Crecimiento con equidad", Santiago de Chile, 2001.
- Rodrik, D. "Después del neoliberalismo ¿qué?". Boletín Informativo Techint número 310, Buenos Aires, 2002.
- Stiglitz, J. "Los felices 90. La semilla de la destrucción". Taurus, Buenos Aires, 2003.
- Tenewicki, M. "La Economía del Desarrollo: una visión crítica". X Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas, Paraná, 2003.
- Williamson, J. y Kuczynski, P. (editores). "After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America". IIE, Washington D.C., marzo 2003
- Williamson, J. "The Washington Consensus Revisited", BID, Washington D.C., 1997
- Williamson, J. "The Progress of Policy Reform in Latin America". IIE, Policy Analysis in International Economics, número 28, January 1990, Washington D.C.