

ESTILOS DE CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA BAJO ESCRUTINIO: UN PASO HACIA CAMINOS ALTERNATIVOS DE DESARROLLO

Dr. Jorge Arturo Chaves Ortíz

Escuela de Economía

Universidad Nacional, Heredia

Nota preliminar.

El presente trabajo¹ tiene un carácter un poco distinto a la abundante literatura crítica de las políticas y reformas económicas aplicadas en América Latina durante las últimas dos décadas. Trata de mostrar una síntesis de críticas al “modelo”, —al conjunto de reformas y políticas aplicadas—, de analistas que han estado o siguen estando relacionados en alguna medida con organismos financieros o económicos internacionales: el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), el propio Banco Mundial y otras entidades de investigación radicadas en la misma capital estadounidense. Se trata, al menos en varios de los casos, de instituciones con carácter oficial desde el punto de vista de gobiernos, o de gran reconocimiento en el ámbito político internacional. Escuchar los puntos de vista de estos analistas ofrece, por tanto, el interés de contar con estudios nada sospechosos de hostilidad ante el supuesto “modelo”. Además nos brinda el acercamiento de quienes conocen de primera mano y, en algunos casos, “desde dentro” lo que ha sido todo esta estrategia económica aplicada en la región. Este tipo de enfoque facilita la mayor objetividad posible en la crítica y una mayor fuerza en la argumentación.

Con este tipo de trabajo se pretende estimular la discusión local, en Costa Rica y Centroamérica, sobre el estilo de crecimiento vigente desde mediados de los años ochenta, a partir de análisis

críticos que llevan varios años circulando en el ámbito internacional, pero que aquí aparentemente pasan inadvertidos.

Síntesis de los análisis críticos de estos autores sobre las reformas económicas aplicadas en América Latina².

¿Han tenido resultados positivos las reformas aplicadas?

De no tener ningún efecto positivo para nadie, sería difícil de comprender cómo y por qué este tipo de políticas se ha extendido por toda la región y durante dos décadas más o menos. En Latinoamérica, la lucha por superar la pobreza y lanzar el proceso de crecimiento y desarrollo viene de muy atrás y ha conocido ingentes esfuerzos ligados a diversos programas, estrategias y “modelos”. ¿Qué aportó de manera positiva este nuevo “estilo de crecimiento” conocido como “neoliberal” y asociado al “Consenso de Washington (CW)?

Las reformas que impulsó atacaron, particularmente, los problemas que se venían arrastrando de inflación, desequilibrio fiscal y desbalance del comercio exterior. Desde los primeros años de puesta en marcha de las reformas, ligadas a los llamados “Programas de Ajuste Estructural” (PAE), se consideraron tres metas como fundamentales: lograr el *equilibrio fiscal*, reducir la *inflación* y eliminar el *desequilibrio en la balanza de comercio exterior*. Para lograrlas, el estilo empleado se caracterizó

¹ Estas páginas aparecen de manera más amplia en la publicación del autor: “Hacia un desarrollo humano integral Situación, perspectivas y propuestas alternativas al ‘modelo económico’ actual en América Latina” (CELAM, Bogotá, 2006)

² La lista de autores y obras examinadas aparece al final de este artículo. Por la naturaleza sintética del presente trabajo, se omiten las continuas citas explícitas a los análisis cuyo contenido evidentemente se está resumiendo.

por sus esfuerzos de privatización de empresas públicas —se realizaron privatizaciones masivas en todo el área—, *liberalización* de las *fuerzas del mercado* hacia adentro y fuera del país, y un severo control del gasto tanto en el sector público como en la gran masa de consumidores.

Los resultados positivos de las medidas tomadas fueron (Ffrench-Davis 2005) una caída notable de la tasa de inflación, al punto de que la hiperinflación que había afectado a varios países desapareció, y la tasa en otros, se redujo a cifras de un dígito. Se pusieron en vigencia presupuestos públicos más equilibrados, se disminuyeron los déficits *fiscales*, la gestión presupuestaria y el ahorro fiscal mejoraron, al punto de que el déficit fiscal en el lustro previo a la crisis asiática, alcanzó un promedio de solo el 1,5% del PIB. En los presupuestos de varios países de la región pudieron incluso observarse superávits elevados durante el decenio y cesó la expansión monetaria para financiar los déficits públicos. Durante el período se logró acelerar el dinamismo de las exportaciones, creciendo vigorosamente el volumen de éstas (cerca de 50% más que el comercio mundial) y se diversificaron los productos exportables. Complementariamente se señala la reducción del radio de acción de la burocracia y la merma del número de decisiones de carácter microeconómico que son adoptadas centralmente.

Este tipo de logros, en lo monetario, fiscal y comercial son también puestos en relieve por Birdsall, de La Torre y Menezes (2001). Ilustran con cifras cómo la disciplina fiscal redujo el déficit presupuestario promedio de 5 por ciento del PIB a cerca del 2 por ciento—, bajó la deuda pública externa de 50% del PIB a menos del 20%. Se logró también un aumento de los flujos de capital privado en la región, de \$14 billones en los 90 a \$86 billones en el 97, antes de que declinara a \$47 billones en el 99 en vísperas de la crisis financiera asiática. Otro efecto fue la expansión de volúmenes de inversión y exportaciones.

Para obtener estos resultados, América Latina lideró la aplicación del Consenso de Washington, aplicando una liberalización comercial con una baja de las tarifas promedio de más de 40 por ciento a cerca del 10%. La liberalización financiera fue parejamente agresiva —abandonando controles directos de crédito, desregulando las *tasas de interés*, abriendo los regímenes de inversión directa extranjera y

desmantelando los controles de cambio de *divisas* y *cuenta de capital*.

Se vendieron al sector privado bancos, plantas de energía, sistemas de telecomunicación e incluso calles y servicios de agua y salud, Más de 800 empresas públicas, se privatizaron entre 1988 y 1997. La implementación varió entre países pero la calidad e intensidad de conjunto de la reforma económica en LA en los 90 fue con mucho —señalan— más alta que ninguna otra de la que se tenga memoria.

En análisis recientes del BID (Lora y Panizza 2002) se quiere mostrar que los efectos de las reformas también se experimentaron en el ámbito de la producción, aunque se señala que el período en que las reformas contribuyeron más al crecimiento fue únicamente durante el bienio 1991 – 93. Luego cae sustancialmente al hacerse el proceso más lento; de 1997 a 1999 es reducido. Según estos analistas, en todo caso, se trató de un crecimiento mayor en un 11% que si no hubiera habido reformas y que fue mayor en países con mejor entorno institucional.

Mayores los efectos negativos.

Son desilusionantes los resultados en crecimiento y en equidad, tanto por el bajo crecimiento del PIB obtenido como por la inequitativa distribución del ingreso resultante. Sobrepasan en un balance neto los efectos negativos a los positivos (Ffrench-Davis) incluso pudiendo afirmarse que las reformas aplicadas fracasaron en las aspiraciones hacia dos objetivos habitualmente priorizados por sus defensores: escenario amigable con mercado y vigencia de precios correctos. Ninguna de las dos cosas se logró porque para lograrlas debería otorgarse, como punto clave, la prioridad a actividades productivas y al empleo; es imposible en general tener buenos consumidores que sean malos productores.

Por contraste, la prioridad se dio a actividades financieras redundando en un desalineamiento de las tasas de interés y de los tipos de cambio, y en una demanda agregada volátil lo que constituye paradójicamente un entorno no amigable al mercado. Contra lo que se pretendía —y sin negar los logros señalados en inflación y en el área fiscal— se ha producido una aguda inestabilidad de la macroeconomía real: los tipos de cambio reales han presentado fluctuaciones cíclicas muy marcadas y estas *tasas* desalineadas dificultan la

evaluación de proyectos para asignar recursos, promueven la inversión especulativa por sobre la productiva y contribuyen a deteriorar la cartera de instituciones financieras.

Uno de los dos efectos negativos más destacados ha sido el fallo en crecimiento. La alta volatilidad del PIB es un hecho sobresaliente y es un signo de inestabilidad macroeconómica real vinculada al cambiante estado de ánimo de las agencias calificadoras de riesgo, al de las autoridades políticas, al de las instituciones financieras internacionales y al de los influyentes observadores económicos con fuerte presencia en medios de comunicación. Usualmente el presente ha influenciado en exceso las expectativas sobre el futuro, predominando entonces un cortoplacismo abrumador que conduce a un desempeño procíclico.

Cierto que, recientemente, en 2005 se ha producido una nueva recuperación pero también las hubo efímeras en el 94 y 97. Entre 1990 y 2004 el PIB por habitante aumentó apenas al 0,9% anual, mientras que los EE.UU. y resto del mundo lo hicieron, también a cifras modestas, pero superiores, de 1,8 y 1,1. En 2005 los salarios registraban un promedio inferior al nivel de 1980. El número de pobres era más alto, y los coeficientes de inversión tan bajos como en década de 80

De hecho este magro crecimiento del PIB está asociado al bajo coeficiente de inversión productiva (una de las áreas más insatisfactorias de las reformas aplicadas). A lo largo de los años 90 América Latina invirtió 6 puntos porcentuales menos en promedio que en los 70 y solo un punto más que en "década perdida" de los 80. De 1999 a 2004 se produjo una nueva reducción, bajando la tasa a nivel similar al de los 80. Aunque no fue así en todos los sectores, dada la vigorosa producción de bienes y servicios exportables, que permite comprender expansión del sector. El resto de la economía permaneció estancado. y con posible inversión baja en recursos no exportados.

La brecha entre el PIB efectivo y el PIB potencial es una variable determinante de la declinación de la inversión productiva. El flaco desempeño actual indica que la "amistad" de las reformas con el mercado no ha sido fiable y con frecuencia los precios macroeconómicos se han apartado del equilibrio.

Desde la perspectiva distributiva las reformas económicas han tendido a deteriorar los equilibrios macrosociales (niveles de pobreza, empleo, programas sociales y distribución de ingreso, voces y oportunidades, condiciones generales de vida de los trabajadores). En 2004 existían en la región 22 millones más de pobres que en 1990, con una distribución del ingreso regresiva. Estos problemas se asocian a debilidades del mercado laboral, mayor desempleo abierto, baja tasa de inversión en capital físico (es decir, inversión productiva o formación bruta de capital fijo) y a débiles esfuerzos comprometidos en la reducción de brechas de equidad en educación, capacitación laboral y acceso a mercados de capitales.

Como resultado, la distribución de oportunidades y productividades es más desigual que antes de aplicar este tipo de reformas. Y esto en doble sentido: el PIB per cápita de los países de la región no convergió con el de los países desarrollados. Y en su interior aumentó una brecha regresiva entre los grupos de altos y los de bajos ingresos. En el ámbito distributivo: una desregulación indiscriminada concentra oportunidades a favor de sectores con mayor acceso al sistema financiero y una perspectiva más cortoplacista. El latinoamericano promedio ha perdido terreno en la lucha del mundo por progresar y proveer más equidad. Visto en 2005 su ingreso promedio está más distante del bienestar económico de los ciudadanos de los países industrializados y de otras economías emergentes que lo que estaban en 1990 (al inicio de las reformas neoliberales más intensas). Ese rezagado ingreso promedio involucra una disminución notablemente más regresiva que en las economías desarrolladas y en Asia Oriental.

Puede afirmarse, entonces, que de estos procesos tienden a generarse más perdedores que ganadores. Se experimentan además efectos regresivos ante shocks externos y programas antiinflacionarios de unianclaje (vgr. mediante la fijación del tipo de cambio, apreciación real o política monetaria contractiva).

Coincidían ya con este diagnóstico reciente de Ffrench Davis, el anterior de Birdsall, De La Torre y Menezes (2001). Ya para inicios del milenio podía constatar que en crecimiento económico, reducción de pobreza y condiciones sociales los resultados eran descorazonadores: El PIB real en la región fue bajo en los 90 —un modesto 3 % anual para la década (apenas un 1,5% per cápita),

escasamente mejor que el 2% (0 per capita) en la década perdida de los 80 y muy por debajo de las tasas de 5% o más de los años 60 y 70. Creció el desempleo, y la pobreza permaneció extendida, Latinoamérica entró en el tercer milenio con cerca de 180 millones de su población, más de un tercio de la total, viviendo en pobreza, con ingresos de menos de \$2 diarios. Aproximadamente 80 millones sufren pobreza extrema viviendo con \$1 diario.

Si se observan los indicadores de desarrollo social eran apenas escasamente mejores: tasas de mortalidad infantil, de analfabetismo, de matrícula escolar primaria, mejoraron en los 90, pero el acceso al agua potable segura permaneció muy baja en áreas rurales y la calidad de escuela pública muy pobre. Se produce al mismo tiempo una aguda alza de crimen y violencia, que mina la calidad de vida de la región.

En todos los países los ciudadanos se mostraban desalentados, a menudo sufriendo de lo que puede llamarse *fatiga de las reformas*. Los sondeos de la opinión pública, a fines de los años 90 indicaban que los latinoamericanos pensaban que sus economías no estaban funcionando bien, que la calidad de su vida era más baja que la de generaciones anteriores y que la pobreza era mayor que nunca. La gente mostraba mayor ansiedad por el empleo y el ingreso. No sorprende entonces que esta historia de volatilidad económica de la región con las interrupciones de los 90 y la conciencia creciente de los nuevos riesgos de la globalización, simbolizados por la gran división digital haya impactado tanto en la percepción ciudadana. Al mismo tiempo los latinoamericanos expresaron consistentemente su sentir de que las sociedades de la región eran fundamentalmente injustas al constatar la inequidad subyacente en cuanto a oportunidades de escuela, empleos, y participación política. Al final de la década América Latina todavía mostraba la más desigual distribución de ingreso y activos del mundo —incluyendo la propiedad de la tierra.

Complementando estos diagnósticos Joseph Stiglitz señala que en materia de crecimiento el desempeño en América Latina ha reforzado las dudas sobre las reformas inspiradas en el Consenso de Washington. El crecimiento en la región en los 90 —década de la reforma— fue la mitad del que se logró durante los 60 y 70 cuando se aplicaron las supuestamente “fallidas” políticas de sustitución de importaciones. Stiglitz reconoce

que aquella estrategia tenía problemas, sin duda, y tendría que haber evolucionado hacia incorporar política de exportaciones, pero no falló por su estrategia de desarrollo, sino por la crisis de la deuda. El “éxito” limitado de la reforma actual no ha alcanzado una década, es parcial y su fracaso de conjunto es por fallos de la misma estrategia. Las reformas expusieron estos países al riesgo, sin proveer con remedios para una rápida recuperación.

Una visión un poco diversa exponen Lora y Panizza (2002). Para estos analistas el proceso de reformas estructurales ha sido incompleto y muy heterogéneo tanto entre países como entre áreas de reforma, aunque concluyen con nuevas estimaciones que las reformas no tienen un efecto permanente sobre crecimiento. Citan el caso de Argentina por destacarse ahí que las políticas de apoyo al mercado no son suficientes. Reconocen que las políticas macroeconómicas inconsistentes y eventos adversos externos e internos debilitaron las posibilidades de crecimiento argentino.

Sobre la existencia de ganadores y perdedores de la reforma adoptan una posición cuidadosa señalando que las reformas estructurales producen efectos distributivos muy complejos. Pero constatan diversas de opiniones de analistas al respecto: una mayoría de economistas, dicen, subrayan que las reformas tienden a aumentar el ingreso promedio. Otros, más críticos, que reconocen que con esto no todos salen ganando del proceso y que el patrón de crecimiento solo beneficia a estratos más pudientes, que más allá de los promedios, se han producido grandes diferencias entre países en cuanto a beneficio a los más pobres. Y elaboran sobre los trabajos de Behrman, Birdsall y Skezely (2001), cuyos estudios de brechas de salario en América Latina entre 1980 – 1998 muestran cómo la reforma económica generó desigualdad en el corto plazo y las reformas de mercados financieros internos, liberalización de cuentas de capital y reformas tributarias aumentaron la desigualdad salarial.

Problemas de enfoque y concepción.

La crítica a las reformas neoliberales no se ha limitado a resaltar sus efectos negativos. También han tratado de poner en evidencia los fallos de concepción teórica que ha conducido a prácticas equivocadas. Así, por ejemplo, Ffrench-Davis ha mostrado los supuestos erróneos sobre los que se basa esta estrategia de crecimiento aplicadas en

América Latina. Se trata de errores conceptuales, aunque el autor señala que en varios casos, la aplicación de las reformas ha sido más ideológica e incompleta que el consenso escrito. En conjunto las reformas neoliberales han sido moldeadas por una modalidad específica y excluyente de capitalismo, que supone que solo existe una forma eficaz de avanzar hacia la economía de mercado y esa fórmula única es el "Consenso de Washington". Se trata de una creencia en un modelo único, de validez universal para formulación de políticas. Un rasgo distintivo de quienes lo propugnan es su fe extrema en la eficiencia del sector privado junto con una desconfianza también extrema en el sector público y en formas no tradicionales de organización privada. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que además de los fallos en las premisas de los impulsores de las reformas éstas también fueron promovidas bajo presiones provenientes de entidades financieras internacionales, de algunos gobiernos (por ejemplo, el Departamento del Tesoro de los EE.UU.) y de economistas adherentes a prescripciones neoliberales en boga. Contribuyó como telón de fondo el gestarse en la época del "*fin de la historia*" con su ingenua interpretación acerca de un camino único para hacer funcionar la economía de mercado, en un mundo con una globalización limitante del ámbito de acción de gobiernos.

A esos errores en los supuestos hay que agregar varios fallos de comprensión teórica tales como la no consideración, en la selección de las políticas, del papel destacado que deben tener: 1) los objetivos elegidos democráticamente por la sociedad, 2) el grado de desarrollo de los mercados internos, 3) el grado de homogeneidad entre los mercados, 4) la coyuntura macroeconómica particular y 5) la naturaleza de los mercados e instituciones internacionales.

A raíz de la carga ideológica de quienes las impulsaron algunas reformas neoliberales, reflejan una mala comprensión de cómo funcionan los mercados y de su grado de maduración y completitud. Suponen, sin fundamento, que las señales de mercado transitan en forma transparente y fluida entre mercados y generaciones y suponen que los desequilibrios estructurales no existen, salvo los generados por la intervención estatal. También subestiman los efectos negativos de las reformas sobre 1) la formación de capital, 2) la tasa de utilización de PIB potencial y 3) sobre la distribución de productividad y oportunidades entre la población.

En consecuencia, con fallos en los supuestos y en determinadas concepciones teóricas, no es de extrañar que se sigan fallos en la elaboración de las políticas y en su aplicación práctica. Además, por una parte, el diseño de las políticas ha sido dirigido por especialistas bien entrenados en microfinanzas y no en una visión macroeconómica. Por otra, a la hora de rendir cuentas, la responsabilidad política por las acciones emprendidas ha brillado por su ausencia. Han tendido así a efectuar las reformas de manera abrupta y extrema, dando por supuesto que los mercados se tornan completos al liberalizarse, en un enfoque cortoplacista, de donde resulta que los procesos tienden a generar más perdedores que ganadores. Paradójicamente sustentados en una teoría microeconómica de optimización saltan a recomendaciones de política basadas en la maximización de la liberalización. Ignoran cualquier forma de gradualismo y posiciones intermedias. Dentro de esta perspectiva, disminuyen la importancia relativa del Estado, cuya esfera de acción se vio afectada por las desregulaciones, las privatizaciones masivas, el repliegue de inversión y gasto públicos, para abrir un mayor espacio a la acción de los agentes privados y no consideran las interrelaciones clave entre variables.

Las fallas típicas en que incurrieron tuvieron consecuencias costosas: 1) la liberalización de cuenta de capitales conllevó el desplazamiento del ahorro interno y más vulnerabilidad ante los shocks externos, 2) al aplicar la liberalización de comercio simultáneamente con la apreciación cambiaria, se establecía una dinámica contradictoria, 3) la privatización bancaria provocó préstamos no transparentes y un riesgo moral con crisis bancarias de alto costo al Estado, 4) la ausencia de regulaciones a instituciones financieras y servicios públicos no permitió la fiscalización de privatizaciones y liberalizaciones. En un marco semejante las variables financieras asumieron un papel predominante. La mayor influencia de los agentes financieros, impusieron un sesgo cortoplacista sobre la productividad y sobre los aumentos de capacidad productiva. El énfasis o interés consiguiente en la información para obtener beneficios a expensas del resto de la economía, tiende a provocar redistribución de suma negativa, dado el insumo de recursos reales en el proceso. A su vez, el alcance e influencia de estas reformas han sido reforzados por la dinámica de la globalización, transformada en ideología.

Con todo, Ffrench Davis considera que se ha exagerado la pérdida de libertad para políticas discrecionales, como lo revelan en la práctica algunos países latinoamericanos. Existe un espacio para realizar una globalización que permita cumplir con objetivos de mayor crecimiento y equidad en el frente interno. No estamos condenados a un modelo único, al extremo de no tener espacio para políticas activas. Pero para lograrlo se requiere entender el funcionamiento real de mercados, la personalidad fuerte con voluntad política para dar prioridad al bien común y a la transparencia. Se trata, sin duda, de requisitos muy demandantes.

Las instituciones que apadrinaron la investigación de Birdsall, De La Torre y Menezes (2001) también veían a finales de los 90 que el futuro de Latinoamérica parecía sombrío y desalentador de cara a cuatro problemas devastadores: el crecimiento económico lento e inestable, la pobreza persistente, la injusticia social y la inseguridad personal. Estaban convencidos de que tras 10 años de perseguir con vigor considerable las diez políticas que constituían el Consenso de Washington, —fórmula promovida por el Departamento del Tesoro de EEUU y las instituciones financieras internacionales—, el desempeño había caído muy lejos de las expectativas, y se necesitaba un nuevo enfoque. De ahí que encargaran a estos autores intentar una crítica y una propuesta. Éstos, sin embargo, una vez realizado su trabajo, sienten que fallaron en anticipar lo difícil que es pasar de un buen análisis a propuestas prácticas y específicas de política, en reforma agraria, impuestos, barreras sufridas por indígenas y negros, política de competencia y una red de seguridad social contracíclica. Difieren del Consenso de Washington en la forma de plantear su análisis.³ Aquél comprendía diez reformas de políticas económicas que enfatizaron la estabilización de precios, para volver a los países en desarrollo al camino del crecimiento sostenible y a medidas de ajuste estructural necesarias para hacer las economías más eficientes y competitivas. Williamson observó más tarde que sus puntos de vista compilados en el consenso se orientaban a la eficiencia y no a la equidad. Deliberadamente excluyó de la lista en el planteamiento original cualquier medida redistributiva, porque consideró que al Washington de los 1980 no le interesaban las

preocupaciones de equidad. Pero los tiempos han cambiado. Los que hacen las políticas en Washington y América Latina ya no pueden ignorar el tema de la equidad y ha surgido así un nuevo objetivo: reducir la pobreza y mejorar la equidad sin sacrificar el crecimiento. En la retórica, al menos, la reducción de pobreza y la equidad ahora están sobre el tapete. A diferencia del Consenso de Washington, el nuevo enfoque que presentarán estos autores no es un Consenso, sino un “Contencioso”, porque quieren provocar con él un debate e inspirar nuevos compromisos, no solo entre los que hacen las políticas sino entre los grupos de sociedad civil también y el público en general, especialmente en Latino América en los que monitorean e influyen la política en las sociedades democráticas de la región. Sin embargo, Birdsall y sus coautores creen que es difícil culpabilizar las reformas económicas por el crecimiento lento y el desilusionante resultado social de los 90. Piensan que hay análisis cuidadosos que indican que sin las reformas la situación hubiera sido peor. El ingreso per capita y el producto en LA hubieran sido menores, y la pobreza y desigualdad más profundas. Por eso, afirman, hay que rescatar lo que llaman un “núcleo de sabiduría de política económica” del Consenso de Washington. Pondrían en peligro a sus países la adopción de políticas contrarias al consenso, arriesgando daño permanente al bienestar social. Aún así reconocen que este argumento contrafáctico provee muy poco consuelo a los pobres, los desempleados crónicos y a los muchos ciudadanos preocupados y frustrados de la región. Habría poca posibilidad si es que hay alguna, de movilizar apoyo para más reformas de las mismas aplicadas. Difícilmente pueden esperar los políticos obtener los votos de quienes ya han sido excluidos de la prosperidad y hasta de la esperanza de tenerla, si pretenden consolarlos diciéndoles simplemente que podrían estar peor.

Así en los 90, en Latino América se revelaron muchas deficiencias básicas en el Consenso de Washington, pero hay desacuerdo en cuanto a dónde residen los fallos. Algunos arguyen que los diez instrumentos no han sido consistente y completamente implementados. Otros enfocan el problema en la mezcla y secuencia de las propuestas, llegando a diferencias irreconciliables sobre cómo proceder ahora. Otros insisten en que los problemas fundamentales vienen de fuera, minando el progreso de la región por la globalización. Pero lo que los autores de este reporte sugieren es que el Consenso fue muy

³ Estos autores han presentado una propuesta nueva con el nombre de “El Contencioso de Washington”, a la que se hará referencia posteriormente.

estrecho de miras. Éstas se han ampliado ahora y se ha producido un cambio dramático de retórica en cuanto a objetivos sociales y económicos. En las cumbres de 1994 y 1998, Jefes de Estado latinoamericanos abrazaron la reducción de pobreza, la educación y la buena gobernanza como metas fundamentales, implicando una extensión substancial del ajuste y crecimiento de las reformas del Consenso de Washington. El apoyo al nuevo énfasis viene también de la comunidad internacional, donantes y otros funcionarios oficiales, así como de académicos.

El cambio responde al menos a tres factores:

1. La evidencia de que Latinoamérica ha hecho poco, si acaso, de progreso en la batalla contra la pobreza y la inequidad económica.
2. La creciente preocupación sobre la globalización —sean los que sean sus beneficios, también puede crear volatilidad, inseguridad de empleo, y pérdidas salariales para los trabajadores no calificados.
3. La evidencia acumulada de estudios económicos de pobreza y muy desigual acceso a tierra, educación, y otros activos en América Latina; son más que síntomas de bajo crecimiento —contribuyen directamente al bajo crecimiento.

En los países con débiles mercados de capital, escuela pública mal financiada, e inadecuado sistema judicial y pobre refuerzo jurídico de los contratos, —es decir, en la mayor parte de la región—, los pobres son no calificados y son expulsados del acceso a créditos, empleo y otras oportunidades. En un círculo vicioso sus oportunidades perdidas significan más bajo crecimiento de conjunto y pobreza e inequidad persistente.

Lora y Panizza se unen a los analistas que reconocen que “todo el mundo está de acuerdo en que al Consenso de Washington le faltó algo” y que “hace falta un camino hacia nueva agenda de reforma”. Las reformas y políticas empleadas fueron extremadamente efectivas para controlar la inflación, reducir los déficit fiscales y atraer la inversión extranjera directa. Pero tuvieron resultados decepcionantes en cuanto al crecimiento económico, la disminución de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones sociales. Admiten la posibilidad que suposiciones convencionales no sean del todo correctas. Por

ejemplo, en lo que respecta a los efectos de la apertura comercial externa, hay una diversidad de situaciones a la hora de pensar si es positiva o no. No es lo mismo hablar de países en desarrollo donde la mano de obra no calificada es el factor más abundante que aquellos donde el factor más abundante son los recursos naturales. Son distintas las condiciones ahí donde la reducción de aranceles ha bajado más la rentabilidad de sectores intensivos en mano de obra no calificada (por ej. confecciones y calzado) que en sectores intensivos en capital. O en otros, donde la liberalización financiera ha hecho descender los costos de endeudamiento, lo que ha aumentado el atractivo de técnicas de uso de capital y ha desplazado la demanda de mano de obra de trabajadores no calificados hacia trabajadores con mayor calificación. En determinadas circunstancias hay indicios de que las reformas estructurales pueden conducir a aumento del desempleo en corto plazo, aunque en el caso de reformas del sector comercial, se diga que las pérdidas de empleo se absorben en el mediano y largo plazo. A la hora de precisar qué salió mal, a Lora y Panizza les parece que hay que reconocer que los encargados de definir las políticas en el proceso de reforma original se movieron en un ámbito muy estrecho y esto hay que cambiarlo. Pero hoy por hoy permanecen varios puntos de vista divergentes con respecto a cómo “reformular las reformas”. Una corriente de opinión, muy imbuida de los criterios originales del Consenso de Washington, hace hincapié en añadir políticas públicas destinadas a reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Un segundo enfoque subraya el papel que la sociedad civil y el sector privado deberían desempeñar conjuntamente en el fortalecimiento de las instituciones y la implementación de las políticas públicas para alcanzar metas más amplias de desarrollo. Mientras que una tercera posición cuestiona de manera más directa el papel de los mercados y hace un llamado a un nuevo orden que limite la influencia del comercio y las finanzas internacionales, y que reforme a las instituciones financieras internacionales. Entre estas posiciones, conforme a la evaluación que realizan, Lora y Panizza identifican las siguientes como enseñanzas de más de una década de reforma estructural.

- 1^a Las reformas estructurales son condición necesaria (el crecimiento económico se requiere siempre para alivio de pobreza);

- 2^a No son suficientes para llegar al nivel de crecimiento de países en desarrollo más dinámico (Un 3% esperable tardaría 50 años para alcanzar el per cápita de países de la OCDE).
- 3^a No todo tipo de reformas es exitoso, porque importa mucho el contexto donde se aplican (vgr. Hay que considerar si se dan términos de intercambio volátil, flujos de capital volátiles, que pueden generar inestabilidad y entorno de políticas macroeconómicas insostenibles, o con marco inadecuado de supervisión y regulación financiera).
- 4^a Las instituciones sí importan (por costos de transacción, por solución a problemas de acción colectiva, por sistema de incentivos para participar más en actividades productivas que rentistas).
- 5^a No hay reformas que sirvan por igual a todos los países. (Impuestas desde fuera pueden destruir instituciones que generan mecanismos de identificación y protección social).
- 6^a Las reformas estructurales no se pueden evaluar solo a partir de efectos en crecimiento: importan también los aspectos sociales y de equidad.
- 7^a Los gobiernos de América Latina deben ampliar sus programas de reforma: combinar mercados con reformas sociales destinadas a reducir la vulnerabilidad económica, la pobreza, la exclusión y la desigualdad. No solo por razón de sostenibilidad política sino porque también se complementan entre sí.

Más categóricamente crítico es J. Stiglitz. Para este analista, con respecto a las estrategias que tienen más probabilidad de desarrollar los países pobres solo hay un consenso: que el Consenso de Washington no proporciona respuesta. El problema de este Consenso —entendido como lo que ha venido a significar alrededor del mundo: privatización, liberalización y macro-estabilidad (especialmente de precios),— es que se trata de un conjunto de políticas predicadas sobre una fe fuerte en mercados sin trabas y apuntando a minimizar el papel del gobierno. Es un planteamiento que contrasta con el utilizado por los países del exitoso Sudeste asiático donde el

estado desarrollador asumió un papel activo. Lo que está en cuestión no es el tamaño del gobierno sino su papel. De hecho es una propuesta cuyos fundamentos intelectuales se habían erosionado incluso antes de que se extendieran sus doctrinas. Los teoremas fundamentales de la Economía del Bienestar habían proporcionado ya una interpretación rigurosa de la mano invisible de Smith, estableciendo condiciones bajo las cuales los mercados conducen a resultados eficientes. Esto solo sería posible cuando no hay externalidades, ni bienes públicos, ni temas de aprendizaje, cuando hay mercados perfectos de capitales (al menos no mercados intertemporales o riesgos perdidos). Greenwald y Stiglitz agregaron a estas una condición más: no debe haber imperfecciones de información, ni cambios en la estructura de información, ni asimetrías de información. De ahí que pueda afirmarse que no hay apuntalamiento teórico que permita creer que en etapas tempranas del desarrollo, los mercados por sí mismos conducirán a resultados eficientes. Tampoco cuenta esta posición con apoyo en la experiencia histórica. En el Sudeste Asiático puede constatarse un claro nexo entre políticas activas del gobierno (en área industrial, de ahorro, de formación de capital...) y los éxitos logrados. Pero el Consenso de Washington falla en entender las estructuras económicas concretas, históricas, de los países en desarrollo, y se focaliza en un conjunto estrecho de objetivos utilizando, además, un limitado conjunto de instrumentos. Entre otras cosas, nunca consideraron el problema de incentivos requeridos en diversos sectores, pese a hablar de la necesidad de ponerlos en orden.

Como sea que se le mire, el objetivo del desarrollo no debería haberse limitado nunca a un incremento del PIB, sino a lograr aumentos sostenibles en el estándar de vida, y la promoción de un desarrollo equitativo y democrático. Y debería tener presente siempre el tema de la equidad, en particular, a menudo desechado por los defensores del Consenso. Si se está conformando una sociedad donde la mayoría de sus ciudadanos están empeorando, pero que cuenta con pequeños grupos exitosos en la cumbre, de manera que el promedio sube, ¿cómo es posible que se considere esto más deseable que otra sociedad donde a todos o a la gran mayoría les va realmente mejor? La actitud y práctica de los impulsores de estas reformas conforman para Stiglitz una forma de proceder inaceptable. Tras partir del supuesto implícito de que “una misma talla sirve para todos”, en la medida en que encontraban fallos, los abogados de las reformas

sucesivamente intentaban modificar la prescripción, saliendo al paso con nuevas y diferentes versiones de lo que se consideraba un "Consenso de Washington plus" o nuevas generaciones de reformas.

Cuando México mostró que puede darse crisis incluso con orden fiscal e inflación controlada... entonces dijeron que el problema era de falta de ahorro interno.

Cuando vino la crisis del Sudeste Asiático, con las tasas de ahorro más altas del mundo, ... reaccionaron diciendo que se trataba de un problema de transparencia.

Vino la crisis en los Países nórdicos, que están clasificados entre los más transparentes del mundo... entonces, dijeron, es un problema de instituciones débiles.

Pero, se pregunta Stiglitz, si estas debilidades se encuentran en EE.UU. y en países industrialmente avanzados... ¿qué esperanza queda para países subdesarrollados? Al llegar a este punto de iteración los consejos del FMI y el Departamento del Tesoro norteamericano —porque el Banco Mundial empezaba a tomar distancia—, ya sonaban huecos: siempre se puede encontrar *ex post* algo que falló para añadir a la larga lista de lo que los países deberían hacer. Alargaban la lista pero no ampliaban su marco de perspectivas. Se hizo evidente de esta manera que lo que estaba detrás de la agenda marco, más que un serio análisis económico eran razones de índole política. Estas mismas instituciones, por ejemplo, no aplicaron nunca a su interior las prescripciones en materia de transparencia que recomendaban. Siempre culparon a los países en vías de desarrollo, que tienen su parte de responsabilidad, pero nunca a las políticas y reformas aplicadas. La forma de defenderse en cuanto al crecimiento de inequidad y pobreza, adoleció de defectos parecidos. Algunos recurrieron a la vieja teoría del *trickle down* o derrame, pero la evidencia muestra que esto no se sostiene por períodos prolongados. Otros insistieron en que a la economía le corresponde hablar y resolver temas de eficiencia y crecimiento y no de distribución, que sería más del ámbito de la política. Apoyaban incluso sus posiciones con la referencia a los teoremas de la economía del bienestar. Sin embargo, los avances de la economía, en especial de la economía de la información, muestran que esto no es verdad: no es factible realizar una redistribución inicial grande y, además, la inequidad y el crecimiento

están interconectadas de forma inseparable. Está comprobado que ignorar las preocupaciones distributivas compromete incluso mejoras en eficiencia. Es cierto que las reformas inspiradas en el Consenso de Washington fueron un avance respecto a otros enfoques anteriores que ponían el énfasis en resolver con proyectos la escasez de recursos —por eso se creó el BM. Pero, de nuevo, cuando a inicios de los 80 se reconoció que no era suficiente con proyectos, se pasó a políticas. Cuando fallaron las políticas neoliberales se pasa a hablar del *CW plus*. Cuando tampoco están pegando las primeras versiones de éste, se pasa a hablar de instituciones públicas y a su gobernanza. En alguna medida estas modificaciones representan un cambio fundamental de perspectiva, pero por otra, son intentos de continuar con el mismo marco de pensamiento. Éste ha ignorado los fallos de mercado y ha visto solo los fallos del gobierno, sin equilibrio analítico. Sin reconocer tampoco, de modo adecuado, el nexo entre políticas e instituciones —o entre instituciones y sociedad—, ni tener claro lo que se entiende por buenas políticas, y buenas instituciones. No asumen, por otra parte, que la misma creación del BM y del FMI refleja el reconocimiento implícito de fallos importantes en el funcionamiento de mercado. Se han dejado llevar por una excesiva creencia en el fundamentalismo de mercado.

Stiglitz concluye señalando algunos elementos de un nuevo consenso emergente. En primer lugar, identificando dos problemas subyacentes. Por una parte, la fe excesiva en el fundamentalismo del mercado. Por otra, las propias instituciones internacionales económicas que crearon reglas injustas de juego de las que dependen los países subdesarrollados para asistencia de donantes. Lo que explica estos fallos tiene que ver con el papel de diferencias honestas en análisis económico, la interpretación de evidencia estadística y de experiencia histórica, versus el papel de la ideología e intereses particulares. El autor finalmente apunta a tres elementos para encaminarse hacia un post – Consenso de Washington:

1º Una estrategia exitosa debe salirse de los confines de Washington, e implicar en su elaboración de forma importante a los países subdesarrollados;

2º Las políticas de "talla única" están condenadas al fracaso; incluso si se trata de las que han tenido

éxito en algunos países (por ejemplo, en el Sudeste asiático).

3° Hay que reconocer que existen áreas en las que la ciencia económica no aporta todavía suficiente evidencia, teoría suficientemente fuerte, o evidencia empírica, para resultar en consenso amplio acerca de lo que los países deberían hacer (por ejemplo, cuando se discute si la liberalización rápida con alto desempleo, conducirá o no a un crecimiento rápido. Puede conducir a más desempleo). No hay, por lo tanto, recetas, pero sí algunos principios, y un conjunto de instrumentos que deben ser adaptados a la circunstancia de cada país.

Con esta perspectiva en mente hay que considerar dos amplios grupos de preguntas:

- ¿Qué puede hacer cada país, por sí mismo, para aumentar su desarrollo sostenible, estable, equitativo y democrático en el mundo tal y como es, con inequidades en el sistema de comercio, e inestabilidades en el sistema financiero global?
- ¿Cómo debería ser cambiada la arquitectura económica global, para hacer la economía más estable, promover equidad entre países y ampliar posibilidades de que los países en desarrollo alcancen sus objetivos (de sostenibilidad, equidad, estabilidad, democracia)?

Conclusiones y comentarios

A pesar de los diferentes enfoques teóricos y la diversa orientación de las instituciones con las que están vinculados, pueden establecerse varios puntos de consenso entre los analistas sobre los resultados de las políticas y reformas que caracterizan el “estilo de crecimiento” aplicado en Latinoamérica en las últimas décadas.

- 1°. Es indiscutible que este “estilo de crecimiento” no ofrece buenos resultados en cuanto a disminución de la pobreza y reducción de la inequidad se refiere. Al contrario, durante estas dos décadas de aplicación, ambas han aumentado, en el caso de los pobres en números absolutos. El desempleo, los bajos salarios, y la posición de los ciudadanos han quedado desmejorados en comparación con las de los países industrializados.

- 2°. En el campo de la producción, en promedio, el “modelo” no ha logrado dinamizar el crecimiento que ha sido bajo, efímero, volátil.

- 3°. Los únicos aspectos importantes en los que la contribución de las medidas aplicadas han obtenido resultados positivos son los del combate a la inflación, el equilibrio fiscal y el impulso a las exportaciones.

- 4°. Pero incluso en el área macroeconómica no se pudo eliminar una aguda inestabilidad en cuanto a la fluctuación de tipos de cambio reales, y de las tasas de interés. Tampoco se mejoró la tasa promedio de inversión productiva.

- 5°. Para obtener esos resultados los países latinoamericanos realizaron esfuerzos enormes, en algunos casos con rigurosa disciplina, mucho más que en ninguna otra época anterior, incluyendo ventas masivas de empresas públicas.

- 6°. El único argumento con que algunos de los analistas intentan justificar el balance neto negativo es el contrafáctico. Es decir, el que intenta demostrar que las cosas hubieran sido mucho peores en un escenario en el que no se hubieran aplicado las reformas. Sin embargo, inclusive algunos de los que utilizan este razonamiento —por lo demás discutible— reconocen que no tiene fuerza ante el creciente descontento e insatisfacción de las mayorías ciudadanas afectadas.

En donde no existe consenso es en lo que respecta a las causas del fracaso de este proceso utilizado para alcanzar el crecimiento de la región. Sin embargo, al examinar más en detalle los análisis críticos que se han resumido en páginas anteriores puede concluirse lo siguiente:

Los problemas y efectos negativos, de medidas aplicadas en diversos contextos, no parecen explicables por meros fallos en personas, defectos de administración o insuficiente intensidad de las reformas y políticas. Más bien, aparecen serios problemas en la concepción misma del “modelo” utilizado, tanto en los supuestos sobre los que se elaboró, varios fallos de comprensión teórica y, en consecuencia, de la elaboración y aplicación práctica de las políticas. Entre las más serias omisiones que presentan los esquemas de medidas aplicados pueden señalarse: la concepción

fundamentalista del funcionamiento del mercado, el desconocimiento de la importancia del papel del Estado, de la relación entre eficiencia productiva y distribución y la concepción de un crecimiento aislado de una perspectiva de desarrollo.

Entre los posibles comentarios que pueden hacerse ante este panorama vale la pena subrayar lo siguiente:

Es preciso estar muy atento ante el peligro real de que determinadas medidas económicas, como las políticas y reformas aplicadas, sean impuestas por posiciones ideológicas —es decir, por posiciones doctrinales ligadas a intereses de grupos e instituciones—, en vez de priorizar un análisis objetivo de las condiciones reales todos los grupos ciudadanos en cada país. Una actitud semejante conlleva, además, el ignorar la participación de los grupos ciudadanos potencialmente afectados a la hora de establecer las metas e instrumentos de la transformación económica que se quiere impulsar. Es más fácil incurrir en este tipo de peligros cuando se maneja un concepto reduccionista y distorsionado de la economía como instrumento de análisis. La economía no es una ciencia exacta, en muchos campos aún carece de sustento de evidencias, y por su propio carácter científico exige, por una parte, un estrecho apego al conocimiento de la realidad y, por otra, un trabajo de colaboración interdisciplinaria con otras ciencias, sobre todo en el campo del planeamiento del desarrollo de los pueblos. Contestar posiciones ideológicas, a nivel de enunciados muy generales, no parece ser, por tanto, acertado ni efectivo. En todo caso, es muy insuficiente. En los análisis observados, puede apreciarse la importancia de ser capaces de llevar la discusión al plano de los instrumentos, es decir, de las políticas públicas y de las reformas institucionales, para exigir un examen riguroso e interdisciplinario de sus efectos potenciales tanto en el campo productivo como el distributivo de ingreso, capacidades y oportunidades.

Finalmente, tras conocer la síntesis de estos análisis críticos de tan diversos y cualificados autores, el lector costarricense y centroamericano en general, puede preguntarse por qué estas posiciones no han sido conocidas y discutidas con amplitud en el área. Por qué, además, se continúa profundizando y consolidando ese estilo de

crecimiento⁴ sobre el cual recaen estas críticas, haciendo oídos sordos a las mismas y sin encarar responsablemente el análisis de los efectos negativos de dicho estilo, en particular en materia de inequidad y pobreza. En este sentido es preciso interpelar la responsabilidad no solo de los tomadores de decisión en el ámbito político, sino de los analistas en el campo de la economía.

Autores y obras examinadas:

La Sra. Birdsall es Senior Associate de la Carnegie Endowment Findings of the Commission on Economic Reform in Unequal Latin American Societies sponsored by the Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue mientras que el Sr. De la Torre es Regional Financial Sector Advisor for Latin America and the Caribbean, del Banco Mundial. Fueron encargados de realizar el siguiente estudio, con apoyo de la Sra. Rachel Menezes, Fueron patrocinados por la Carnegie Endowment Findings of the Commission on Economic Reform in Unequal Latin American Societies sponsored by the Carnegie Endowment for International Peace y por the Inter-American Dialogue, Washington, D.C.

---(2001) El Disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica Nancy Birdsall y Augusto de la Torre con Rachel Menezes. Traducción Peter Lustig y Marc Wachtenheim. Resultados de la "Comisión de reforma económica en sociedades latinoamericanas sin equidad", patrocinada por el Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano.

FFRENCH – DAVIS, Ricardo. Es Asesor Regional Principal de la CEPAL y Profesor de Economía de la Universidad de Chile. Fue Director de Estudios del Banco Central de Chile. Co-Fundador y Vicepresidente de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

⁴ Por ejemplo, mediante la firma y aprobación del Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU, la República Dominicana y Centroamérica.

- (2005) Reformas para América Latina después del Fundamentalismo neoliberal. CEPAL – Siglo XXI editores, Argentina.
- (1999) Macroeconomía, comercio y finanzas. Para reformar las reformas en América Latina. CEPAL – Mayol ediciones, Bogotá. 2ª edición 2005.
- LORA, Eduardo y PANIZZA, Ugo El Sr. Lora es el asesor principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Obtuvo una maestría en economía de la London School of Economics. Ha sido miembro asociado del Saint Anthony's College en la Universidad de Oxford, editor de Coyuntura Económica y director ejecutivo de Fedesarrollo, el principal centro de estudios económicos de Colombia. El Sr. Panizza es Senior Economist desde Agosto de 1998 hasta el presente, en el Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Profesor de Economía en diversas universidades en EE.UU. y en Beirut y Turín. Trabajó para The World Bank, Africa Region, de 1995 a 1996.
- (2002) Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina. Preparado por el Seminario "Reformulación de las Reformas" Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Interamericana de Inversiones Fortaleza, Brasil 11 de marzo 2002
- (2002) El futuro de las reformas. En la revista Políticas Económicas de América Latina. 1er trimestre 2002, vol. 17. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- STIGLITZ, Joseph. Graduado de Amherst College, PHD de MIT en 1967, profesor en Yale, Princeton, Stanford, MIT All Souls College, Oxford. Actualmente Profesor en Columbia University en New York y a cargo de la Cátedra de la Universidad de Columbia sobre Global Thought. En 2001, recibió el Premio Nobel en economía por sus análisis de mercados con información asimétrica. Fue miembro del Council of Economic Advisers de 1993-95, durante la administración Clinton, como Presidente del mismo Consejo en 1995-97. Nombrado Chief Economist and Senior Vice-President del Banco Mundial de 1997 a 2000.
- (2004) Post Washington Consensus Consensus Initiative for Policy Dialogue.
- (2003) El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Revista de la CEPAL, n. 80, agosto 2003.
- (2002) Reforming Reform: Towards a New Agenda for Latin America. Prebisch Lecture, ECLAC, Santiago, Chile.
- (2002) El malestar en la globalización. Caps. 3 y 7. Taurus, Madrid.
- (1998) Más instrumentos y metas más amplias: Desde Washington a Santiago. En "Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes. Ronulfo Jiménez ed., San José de Costa Rica.