

Agenda económica propia

Más allá de las intenciones e interpretaciones, el Consenso de Washington simboliza el cambio estructural y el tipo de políticas públicas que se implementaron en la región a partir de los años 80. Durante la «década perdida», América Latina vivió una grave crisis de endeudamiento y para obtener recursos frescos los países se vieron obligados a impulsar reformas que cambiarían el modelo de desarrollo que existió por más de cuatro décadas. Ahora, para superar la ortodoxia del Consenso de Washington, urge replantear la política social y las estrategias de desarrollo, incluyendo la integración regional como una de sus palancas fundamentales.

Roberto Pizarro

La asignación de recursos y la repartición de ingresos por el mercado –sin intervención de la democracia– conducen a una inseguridad económica radical que ninguna sociedad podría tolerar durablemente sin reacciones violentas. Esta inseguridad es tanto más grande cuanto las economías de mercado están habitualmente sometidas a numerosos shock y que, con la globalización, aumentan su frecuencia.

Fitoussi¹

Es curioso lo que sucede hoy en día con el denominado «Consenso de Washington» (CW). John Williamson se hace conocido por acuñar el término en 1990². Sin embargo, ahora dice estar desencantado con las interpretaciones en torno de sus ideas y, además, se muestra manifiestamente incómodo por el desastre económico, social y político que ese modelo ha producido en América Latina.

Roberto Pizarro: economista chileno; ex-ministro de Planificación.

Palabras clave: ajustes estructurales, democracia, Consenso de Washington, América Latina.

Nota: Una versión en borrador de este artículo recibió valiosos comentarios de Alexis Guardia y Rodrigo Pizarro.

1. Traducido de *La démocratie et le marché*, Grasset, Collection du nouveau Collège de Philosophie, Paris, 2004.

2. «What Washington Means by Policy Reform?» en J. Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

Es lo que se desprende del documento que preparó como insumo para el *World Economic Report 2000* del Banco Mundial (BM). En éste intenta precisar sus conceptos, aclara que él sólo sistematizó las concepciones y políticas del BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y del propio gobierno de Estados Unidos, y plantea una fuerte crítica a los ajustes estructurales y políticas públicas que han caracterizado a los países de la región en los últimos 20 años. Como dicen los abogados: a confesión de partes, relevo de pruebas.

Entretanto, el premio Nobel Joseph E. Stiglitz, economista desafecto al FMI y al BM, y con potente autoridad teórica en «asimetrías de información», se ha convertido en un pilar en la lucha contra el CW. Sus últimos libros³, grandes éxitos de ventas, han ayudado a la reflexión sobre la necesidad de una «nueva agenda para el desarrollo». Y en septiembre de 2004 el interés por políticas alternativas reunió en Barcelona, España, a economistas de todo el mundo, que reflexionaron sobre los graves efectos de las reformas económicas fundadas en el modelo de desarrollo neoliberal, y propusieron una nueva agenda para impulsar un desarrollo equitativo y sostenible.

Más allá de las intenciones de Williamson, de las interpretaciones en torno de sus posiciones o de su propia autocrítica, el denominado CW simboliza el cambio estructural y el tipo de políticas públicas que se implementaron en la región a partir de los años 80⁴. El BM, el FMI y EEUU exigieron a los países de la periferia radicales ajustes estructurales pro mercado y pro empresariales, como condición necesaria para el acceso a financiamiento externo. Durante la «década perdida», América Latina experimentó una grave crisis de endeudamiento, y para obtener recursos frescos se vio obligada a impulsar esas reformas, las que transformarían radicalmente el modelo de desarrollo que existió por más de cuatro décadas. Los ejes del CW –o neoliberalismo, según el uso más acostumbrado–, que enmarca las políticas públicas y la institucionalidad económico-social en los países de la región, son los siguientes: apertura comercial y al capital extranjero; economía de mercado con Estado mínimo; riguroso equilibrio fiscal; y focalización en las políticas sociales⁵.

3. *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2002, y *Los felices 90*, Alfaquara, Madrid, 2003.

4. En Chile, sin embargo, su implementación comenzó a mediados de los años 70. En este país, los economistas formados en Chicago desempeñaron un papel fundamental en la elaboración de los basamentos ideológicos y programáticos del neoliberalismo, al que se plegaron los empresarios, políticos y militares que derrocaron a Salvador Allende a fines de 1973.

5. En sentido estricto, Williamson, detalló el siguiente decálogo sobre el CW: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público a favor de sanidad, educación e infraestructura; reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de

***La profundización
de la apertura
al mercado mundial
hizo perder vigor
al sector industrial
fundado en la demanda
interna, permitiendo
que el mayor dinamismo
de la producción
se centrara en el sector
primario exportador***

***Apertura económica indiscriminada
al mercado mundial***

En los países latinoamericanos, la apertura económica se ha llevado a cabo bajo tres formas distintas. Unilateralmente, con la reducción de aranceles, el «tratamiento nacional» a la inversión extranjera directa (IED) y la libertad de flujos financieros. Bilateralmente, no solo con acuerdos comerciales entre países de la región, sino especialmente mediante tratados de libre comercio con países indus-

trializados, que comprometen a una apertura negociada en bienes, servicios e inversiones y que incluyen la protección de la propiedad intelectual. Y de forma multilateral con la apertura negociada en la Ronda Uruguay, que consagró el acuerdo en servicios y la protección de la propiedad intelectual, dando origen en 1994 a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La profundización de la apertura al mercado mundial hizo perder vigor al sector industrial fundado en la demanda interna, permitiendo que el mayor dinamismo de la producción se centrara en el sector primario exportador, especialmente en el Cono Sur (aun cuando persiste la vigencia del sector automotor en Brasil y Argentina); potenció la maquila en México y Centroamérica; y expandió el turismo y los servicios financieros en Panamá, Centroamérica y el Caribe.

La rapidez de la apertura y, en general, su carácter indiscriminado, han generado varias tensiones en los países de la región. 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 prudencial⁶. En tercer lugar, la apertura al mundo no ha marchado de consuno con los

cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de IED; privatizaciones; desregulaciones; y garantía de los derechos de propiedad.

6. R.F. French Davis y J.A. Ocampo: «Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes», documento para la discusión, Cepal, 2000.



procesos de integración regional, los cuales se han visto sistemáticamente jaqueados 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 comercio⁷.

El economista Dani Rodrik ha sido uno de los críticos más vigorosos de la apertura económica convertida en dogma de fe. Ha destacado que no existe evidencia que demuestre la existencia de una relación positiva entre el crecimiento económico y los niveles de restricciones tarifarias y no tarifarias⁸. Además, ha afirmado que las crisis financieras en México, Turquía y Tailandia fueron consecuencia precisamente de la liberalización de la cuenta de capitales. «[L]os especialistas de la OMC, el FMI y otras agencias internacionales repiten con majadería el dogma de fe: la apertura en el comercio y las inversiones son los caminos más seguros para materializar el crecimiento económico y aliviar la pobreza»⁹. Por el contrario, según Rodrik, los países que han tenido éxito en el fortalecimiento del crecimiento a largo plazo son los que han sabido combinar las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales con la movilización de las capacidades de las instituciones internas y de los inversionistas¹⁰.

Minimización del Estado y exaltación del mercado

«Los economistas neoliberales argumentan que es preciso ‘despolitizar’ la economía mediante la reducción del papel del Estado y la disminución de la discrecionalidad de las políticas»¹¹. 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

7. La Trade Promotion Authority (TPA), ley aprobada por el Congreso de EEUU que autorizó al presidente George W. Bush a utilizar una vía rápida para las negociaciones comerciales, es explícita en destacar sus propósitos, los que trascienden largamente lo económico: «La expansión del comercio internacional es vital para los intereses de la seguridad de EEUU. El comercio es el eje para el crecimiento económico y la fortaleza de EEUU y su liderazgo en el mundo. Los acuerdos comerciales hoy día sirven para el mismo propósito que los pactos de seguridad desempeñaron durante la Guerra Fría, comprometiendo a las naciones mediante mutuas obligaciones y derechos». Y agrega, «... los acuerdos de libre comercio maximizan las oportunidades para sectores críticos y básicos para la economía de EEUU, como la tecnología de la información, telecomunicaciones y otras tecnologías líderes, industria básica, equipo de capital, equipo médico, servicios, agricultura, tecnología ambiental y propiedad intelectual. El comercio creará nuevas oportunidades para que EEUU preserve su fortaleza sin contrapesos en asuntos económicos, políticos y militares».

8. Ver F. Rodríguez y D. Rodrik: «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence», NBER Working Paper 7.081, abril de 1999.

9. D. Rodrik: «Trading Illusions» en *Foreign Policy*, 3-4/2001.

10. *Ibíd.*

11. Ha-Joon Chang: *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books, Nueva York, 2003, pp. 93-94.

se ve presionado a cercenar su rol regulador. Esta concepción de Estado ha significado una oleada indiscriminada de privatizaciones, no solo de las empresas públicas productivas sino también de las empresas de servicios.

La debilidad económica del Estado y su creciente fragilidad política también han favorecido una inédita influencia de los grupos económicos locales y transnacionales en la vida económica y política de nuestros países. Así las cosas, la política pública se muestra muy insuficiente en su responsabilidad reguladora para enfrentar la concentración económica, defender a los consumidores y trabajadores de las fallas del mercado, proteger el medio ambiente y apoyar a los pequeños empresarios.

Macroeconomía automática

La política macroeconómica neoliberal no solo se ha remitido a impulsar la disciplina fiscal y una política monetaria restrictiva, cuestión que ha ganado aceptación generalizada después de la experiencia hiperinflacionaria de los años 80. Ha ido mucho más allá. Para eliminar todo elemento discrecional en la política pública, el accionar macroeconómico ha apuntado a establecer reglas automáticas con bancos centrales independientes, cero déficit fiscal o superávit estructural y la apertura de la cuenta de capitales. Con ello se busca independizar la política económica de la acción pública.

La denominada neutralidad de la política económica entrega así a las fuerzas del mercado la exclusiva responsabilidad del crecimiento, favoreciendo en la práctica a los sectores más poderosos, vale decir a los intereses transnacionalizados, vinculados al sector moderno de las economías¹². Lo que más parece interesar hoy en día a los macroeconomistas es «entregar señales» a las agen-

La denominada neutralidad de la política económica entrega a las fuerzas del mercado la exclusiva responsabilidad del crecimiento, favoreciendo en la práctica a los sectores más poderosos, vale decir a los intereses transnacionalizados, vinculados al sector moderno de las economías

12. Esta visión macroeconómica, inspirada en Lucas, Sargent, Wallace y Barro, no permite que las autoridades se reserven instrumentos de política adecuados para intervenir en situaciones extremas en favor del bien público, y anula, en la práctica, el derecho del Estado a compensar las debilidades del sector atrasado de la economía. De acuerdo con este enfoque, las políticas públicas deben limitarse a establecer normas permanentes, evitando toda discrecionalidad e intervención estatal. Esto

cias de riesgo de Wall Street para que éstas evalúen a nuestras economías con criterios de *ránking* atractivos para los inversionistas internacionales.

Bajo estas condiciones, por ejemplo, y a diferencia de los países del Este asiático y de los países desarrollados, el concepto de neutralidad ha cerrado virtualmente las puertas crediticias a las pequeñas y medianas empresas, y el Estado se ha autocercenado el derecho a estimular sectores de actividad económica que pudieran ser relevantes en la generación de empleo y mayor valor agregado nacional.

Política social y focalización

La renuncia del Estado a participar en la actividad productiva y la sugerencia del CW de orientar la política pública solo a favor de la salud y la educación (y de la infraestructura) se tradujo en la práctica en una modificación radical de la política social. Esta asumió el enfoque de reemplazo de la universalidad en educación y salud. La lógica de la focalización se remite a atender con los recursos públicos las urgencias básicas de los sectores de extrema pobreza. Pero, en condiciones de una política fiscal restrictiva, y con una política impositiva que ha reducido las tasas a los sectores de altos ingresos y a las empresas (favoreciendo en cambio el aumento de los impuestos a las ventas), las familias de bajos ingresos se encuentran con una salud y educación públicas en manifiesto deterioro.

Paralelamente, se abrieron las puertas para que el mundo empresarial privado extendiera sus negocios hacia el área social. Han nacido así los sistemas privados de salud y previsión y se multiplican los establecimientos educacionales privados destinados a los hijos de familias de altos ingresos. En estas condiciones, vastas capas de población de ingresos bajos y medios viven en condiciones de gran vulnerabilidad, con servicios de salud deteriorados, y escuelas y universidades públicas que no cumplen requisitos mínimos de formación. Al mismo tiempo, los grandes empresarios controlan los sistemas de pensiones y seguros de salud privados con modernas clínicas coligadas, junto a establecimientos de educación de alta calificación profesional y técnica. El área social se ha convertido en un jugoso negocio y fuente de reproducción ideológica de la cultura e intereses del poder económico.

implica que ante situaciones de crisis, como las que ha vivido la región, los gobiernos se concentran en establecer reglas que apuntan estrictamente a despejar las desconfianzas del sector privado a mediano y largo plazo, esperando que las fuerzas del mercado actúen por sí solas para restablecer los equilibrios económicos.

Pobres resultados

Al cabo de dos décadas de la implementación de estrategias de desarrollo fundadas en el modelo neoliberal, los resultados en los países de América Latina no son exitosos. No lo son en términos de crecimiento y menos desde el punto de vista social: el crecimiento ha sido débil, la pobreza se ha extendido, las desigualdades se han amplificado y la vulnerabilidad se ha convertido en un rasgo social dominante¹³. Si se considera el periodo 1950-1980, el PBI de América Latina creció un 5,2% en promedio, mientras que en 1980-2003 lo hizo tan solo en 2,2%. En términos de crecimiento per cápita, el promedio del primer periodo fue el doble del segundo: vale decir, 2,6% en 1950-1980 y solo 0,3% en 1980-2003¹⁴.

Por otra parte, 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 inédito del sector informal, que llegó al 47% en 2003¹⁵. Actualmente, 7 empleos de cada 10 se generan en el sector informal. Bajo tales condiciones, se ha segmentado radicalmente el mercado de trabajo, con un sector moderno, volcado al mercado internacional y que demanda escasa fuerza de trabajo, mientras que el sector atrasado, de baja productividad, absorbe principalmente la mano de obra sin calificación.

En 2003 había 220 millones de pobres en América Latina, de los cuales 100 millones viven en extrema pobreza y 57 millones viven con solo 1 dólar diario. Al mismo tiempo, la desigualdad ha aumentado en todas sus expresiones. La material, medida por la distribución del ingreso, se ha deteriorado en casi todos los países, incluso en aquellos que han crecido vigorosamente, como es el caso de Chile en la década de los 90¹⁶:

La distribución del ingreso, se ha deteriorado en casi todos los países, incluso en aquellos que han crecido vigorosamente, como es el caso de Chile en la década de los 90

13. La pobreza y la mala distribución del ingreso han estado siempre presentes en el capitalismo subdesarrollado latinoamericano, desde la constitución de los Estados independientes. Sin embargo, a éstos se agrega actualmente la vulnerabilidad social como rasgo específico de un capitalismo con economía de mercado abierta al mundo y «Estado mínimo». Así como la denominada «industrialización por sustitución de importaciones» (ISI) tuvo en la marginalidad su rasgo social distintivo, en el actual periodo histórico la vulnerabilidad aparece como el fenómeno más característico del patrón de desarrollo vigente.

14. Cepal: *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago, 2004.

15. Cepal: *Panorama social 2002-2003*, Santiago.

16. David de Ferranti, Guillermo Perry, Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton: *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?*, Banco Mundial, 2003.

[E]l proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado en la región desde 1997, incluso con un leve deterioro en 2003. Con respecto a la distribución del ingreso, América Latina sigue siendo la región del planeta con peores indicadores, lo que se ve agravado porque en algunos países se observa incluso una acentuación de la concentración del ingreso. Por consiguiente, es imperioso el desarrollo de políticas distributivas que apunten a mejorar la capacidad de generación de ingresos de los estratos de menores recursos, tanto mediante el fortalecimiento de las redes de protección social como a través de la adopción de un modelo productivo más inclusivo¹⁷.

La promesa neoliberal de mayor crecimiento, más eficiencia y progreso social se encuentra incumplida no solo en América Latina sino en el mundo entero. Ello explica, en gran medida, las crecientes protestas de la sociedad civil y las luchas contra la globalización:

[E]n ningún periodo de nuestra historia –con la excepción de los años 30–, el mal funcionamiento de la economía mundial ha sido tan grave como hoy día: desempleo masivo, formidable crecimiento de las desigualdades y de la pobreza en los países ricos; miseria insostenible y crisis recurrentes en numerosos países en desarrollo y ahondamiento de las desigualdades de ingreso por habitantes entre países¹⁸.

El caso de Chile, sin embargo, amerita un comentario específico. Es la excepción a la regla, con altas tasas de crecimiento en el periodo 1984-1997, aunque éstas se redujeron a la mitad en 1998-2003. A ello se agrega un notable éxito en reducción de la pobreza, la que cae desde un 45% en 1989 al 18% en 2003. No obstante, los resultados son desalentadores en cuanto a la mala distribución del ingreso, la ampliación de las desigualdades en todos los ámbitos de la sociedad y el aumento de la vulnerabilidad social, especialmente en las capas medias.

El crecimiento y la modernización de Chile no debería ser, sin embargo, atribuido al paradigma neoliberal. Es inocultable que desde mediados de los años 70 y hasta comienzos de los 90 se aplicaron generosos subsidios y políticas de promoción, en trasgresión al pensamiento económico dominante. En efecto, las privatizaciones fueron un virtual regalo al empresariado propinochetista; la crisis financiera de la banca en 1982-1983 fue salvada sobre la base de recursos públicos, con elevado costo social y gran beneficio privado a favor de los banqueros; la minería del cobre privada se ha aprovechado del instrumento de la depreciación acelerada y del juego intracorporativo para eludir el pago de impuestos, aumentando así la tasa de acumulación de este sector exportador; la explotación maderera ha recibido un subsidio desde comienzos de los 70 que beneficia a quienes planten bosques; el éxito de las exportaciones de salmón tiene una gran deuda con el sector público, el que a través de la Fundación Chile financió generosamente la investigación tecnológica para hacer viable su explotación; las empresas constructoras se encuentran prácticamente exentas

17. Cepal: *Panorama social 2004*, Santiago.

18. Fitoussi, ob. cit.

del impuesto al valor agregado desde hace 30 años; y, lo más importante, el código laboral impuesto por la dictadura y la propia represión impidieron la negociación entre patronos y trabajadores entre 1973 y 1990.

Por otra parte, la reforma agraria, impulsada por los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende, fue fundamental para la consolidación de una agricultura moderna de exportación, que fue aprovechada a partir de mediados de los años 70. Ésta, junto a una educación de razonable buen nivel y bajos grados de corrupción, característicos de la historia de Chile, otorgaron las bases institucionales para favorecer el dinamismo económico. Si a todo lo anterior se agrega la apertura más temprana de Chile al mercado mundial, en comparación al resto de los países de la región, se puede comprender el buen posicionamiento exportador de Chile y, en general, el razonable éxito de su economía. En suma, una evaluación objetiva de los éxitos del comportamiento económico de Chile obliga a reconocer que no se explica por el neoliberalismo. Más bien, hoy en día, con los gobiernos democráticos, uno se encuentra con la paradoja de que la mayor parte de los subsidios y las políticas de promoción han sido erradicados ya sea por decisión unilateral o por los compromisos establecidos ante la OMC y en los tratados de libre comercio con los países industrializados.

A pesar de los fracasos en que se debaten casi todos los países de la región, resulta curiosa la insistencia en la propuesta neoliberal. Ello se explica en parte por la ideologización extrema que domina a los economistas del *establishment* y, por otra parte, 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.

Cuando se revisa la historia económica mundial se constata que el neoliberalismo actualmente vigente no tiene antecedentes sólidos. En efecto, según lo ha demostrado de manera detallada Ha-Joon Chang¹⁹, los países ricos utilizaron la protección arancelaria y los subsidios para potenciar sus industrias en las primeras etapas de su desarrollo. Posteriormente, cuando las «industrias nacientes» se convirtieron en maduras, «patearon la escalera», abriendo sus

***El papel de
las transnacionales
se reduce, entonces,
a desplegar
en esos países
las inversiones
directas y las marcas,
gracias al monopolio
de la propiedad
intelectual,
y a aprovecharse
del bajo costo
de la mano de obra***

19. *Kicking Away the Ladder*, Anthem Press, Londres, 2002.

economías en esos sectores de actividad, y luego presionaron a los países subdesarrollados a «competir según las lógicas del mercado», competencia que incluso hoy en día no existe en el sector agrícola y en textiles.

Pero, lo que resulta más contradictorio en el pensamiento neoliberal y en el comportamiento de los países industrializados es la estricta regulación al flujo libre de trabajadores. Los gobiernos de los países industrializados limitan rigurosamente el libre flujo de inmigrantes. Esta es prueba adicional de que la libre competencia solo es válida cuando no afecta los intereses de las empresas y de los países que hegemonizan la economía y la política mundial. En efecto, el freno al flujo libre de trabajadores les ha servido a las empresas transnacionales para establecer las zonas de producción para la exportación y para instalar plataformas de servicios en países de bajos salarios, como ocurre hoy en día de manera tan evidente en los casos de China y la India. El papel de las transnacionales se reduce, entonces, a desplegar en esos países las inversiones directas y las marcas, gracias al monopolio de la propiedad intelectual, y a aprovecharse del bajo costo de la mano de obra. Por su parte, los gobiernos de los países ricos frenan el flujo libre de inmigrantes por razones políticas. En suma, la libertad en la asignación de factores para alcanzar el óptimo en el mundo global, según la concepción neoclásica, se encuentra subordinada a los intereses económicos y políticos hegemónicos.

Si las políticas y las instituciones que los países ricos recomiendan a los países pobres no son aquellas que ellos mismos usaron cuando eran subdesarrollados ¿entonces, qué? Nosotros solo podemos concluir que, intencionalmente o no, los países ricos están efectivamente pateando la escalera que les permitió a ellos llegar donde están ahora. No es una coincidencia que el desarrollo económico ha empezado a ser más dificultoso durante las últimas dos décadas cuando los países desarrollados empezaron a meter presión sobre los subdesarrollados para que adaptaran las llamadas «buenas» políticas e instituciones²⁰.

La experiencia de desarrollo exitosa de los países del Este de Asia también constituye un desmentido a las políticas neoliberales. El modelo asiático de economía mixta con una fuerte intervención del Estado asumió con realismo las fallas de mercado y la ineficiencia de éste, lo que los condujo a intervenciones estatales rectificadoras. Desde los años 60 y comienzos de los 90, Japón, Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur, tuvieron un crecimiento del ingreso per cápita tres veces superior al de América Latina. Paralelamente, se redujo la desigualdad del ingreso y disminuyó la brecha tecnológica de esas economías con los países industrializados.

20. H.-J. Chang: «The Real Lesson for Developing Countries from the History of the Developed World: 'Freedom to Choose'» en <[http:// www. historyandpolicy.org](http://www.historyandpolicy.org)>, agosto de 2002.

[L]os hacedores de las políticas públicas en los países asiáticos no vacilaron en intervenir en los distintos mercados y a través de variados mecanismos para fortalecer el ahorro, promover las exportaciones y para llevar a cabo la asignación de recursos deseada. Las intervenciones no estuvieron limitadas a áreas tradicionales en las cuales estaban presentes externalidades significativas, tales como centros de investigación y desarrollo, parques industriales, y apoyo a todos los niveles de educación. En realidad, las intervenciones incluyeron sustitución de importaciones para un amplio espectro de productos intermedios, la promoción de industrias químicas y pesadas como en Corea, propiedad gubernamental y subsidios para muchas instituciones financieras, mecanismos obligatorios de ahorro e incluso metas de exportación a niveles de industrias y empresas.²¹

La experiencia exitosa de los países asiáticos no significa que sus políticas debieran reproducirse en los mismos términos en América Latina. Sirve, sin embargo, para demostrar que las intervenciones en los mercados no son por definición ineficientes. Es probable, como sugieren Park et al., que las políticas intervencionistas unidas a la calidad de las instituciones asiáticas y a una eficiente burocracia hayan facilitado los resultados exitosos. Por el contrario, después de la crisis financiera de 1997, cuando el CW intentó imponer su ideología en el Este de Asia el fracaso económico fue rotundo. Consecuentemente, la imposición de las reformas liberales en el sector financiero, sin el fortalecimiento de mecanismos e instituciones regulatorias, facilitaron el ataque especulativo. Ello no significa que el modelo asiático en la actual fase de la globalización no tuviese fallas y debería permanecer inmutable. Pero en ningún caso las limitaciones de ese modelo justifican un cambio radical a favor de una liberalización al estilo anglosajón, que fue el que precisamente pretendió imponer el FMI.

Finalmente, el gran dinamismo de Vietnam, India y China en años recientes, en una suerte de «capitalismo de Estado» que converge con la globalización, es otra prueba manifiesta de

21. Yung Chul Park, Choong Yong Ahn y Yunjong Wang: «In Search of a New East Asian Development Paradigm: Governance, Markets and Institutions» en J.J. Teunissen y A. Akkerman (eds.): *Diversity in Development*, Fondad, La Haya, 2004, p. 152.



que las realidades institucionales, culturales e históricas propias a estos países han marcado sus estrategias de desarrollo.

En búsqueda de un proyecto propio

La experiencia de los países hoy desarrollados, el modelo del Este asiático y actualmente el vigoroso crecimiento de Vietnam, India y China revelan que la aplicación de formas de apertura cuidadosas, políticas económicas de protec-

***Recuperar el crecimiento,
 y reducir las desigualdades
 y la vulnerabilidad social,
 obliga a replantearse
 las estrategias de desarrollo***

ción 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 desarrollo²². Ello no significa cerrar los ojos frente a las nuevas realidades de la globalización como la robotización,

las tecnologías en informática, el movimiento acelerado de los flujos financieros, la organización transnacional de los procesos productivos. Tampoco se pueden desconocer que los compromisos multilaterales fijan límites a las políticas económicas nacionales. Pero, frente a estas realidades, lo peor es la ideologización, ya que condena a nuestros pueblos a asumir los costos de la globalización e impide aprovechar sus beneficios.

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. Así las cosas, en vez de adecuarse cuidadosa y paulatinamente a las nuevas realidades de la globalización, optaron por el cambio radical neoliberal, lo que se ha traducido en inmensos costos económicos, sociales y políticos.

El desafío que se les presenta a nuestros países es muy grande. Recuperar el crecimiento, y reducir las desigualdades y la vulnerabilidad social, obliga a replantearse las estrategias de desarrollo. Aun cuando la modificación radical de los ejes del modelo no sea posible, dados los compromisos internacionales ya establecidos y los límites fijados por los organismos comerciales y financieros, ello no debiera impedir una redefinición de las estrategias nacionales que

22. Rodrick, Stiglitz y Chang han sido especialmente enfáticos en esta materia.

coloquen simultáneamente el acento en el crecimiento y la equidad social²³. Los ámbitos para un replanteamiento estratégico y algunos lineamientos de políticas públicas se esbozan a continuación.

Inserción internacional. El diseño estratégico debiera apuntar a aprovechar las fuerzas positivas de la globalización y a no subordinarse mecánicamente a ésta. Un elemento decisivo es ser cuidadoso con la apertura de la economía, especialmente de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, para minimizar los costos de la pérdida de autonomía en la utilización de instrumentos clave de la política económica. Esto es relevante si se quiere diversificar las exportaciones y mejorar el empleo.

En segundo lugar, la volatilidad de los flujos financieros internacionales privados y la escasa ayuda oficial para el desarrollo han generado fuertes *shock* en las balanzas de pagos de nuestros países. Junto a la necesidad de luchar a favor de una nueva arquitectura financiera internacional, es preciso insistir en mecanismos de regulación financiera que neutralicen el movimiento de los capitales especulativos.

En tercer lugar, la inserción internacional no debe significar una renuncia a políticas sectoriales y regionales para favorecer un crecimiento equilibrado y con empleo, colocando el énfasis en regiones, sectores y empresas capaces de aportar mayor valor agregado nacional. Con ello se podrá apuntar a generar más articulaciones apropiadas entre las exigencias de una economía abierta y las necesidades de la integración interna. Solo así se logrará combinar los beneficios derivados del mercado mundial con la indispensable acumulación endógena que exige un desarrollo económico menos heterogéneo productivamente y más equilibrado socialmente.

***La retórica
aperturista
no resiste más
la utilización
de las medidas
antidumping
como forma
de protección
de mercado
por parte
de los países
industrializados,
lo que ha sido
patente en
la política
comercial
de EEUU***

23. Todo modelo constituye una abstracción y como tal es una representación teórica de la realidad que extrae los componentes más esenciales de ésta. La estrategia, en cambio, se refiere a la forma concreta de implementación de los componentes esenciales que caracterizan al modelo. Por ejemplo, la apertura al mundo, en el caso chileno, ha sido muy radical y sin mediaciones. En países como Costa Rica o Brasil, dicha apertura ha sido más cuidadosa y paulatina, intentando proteger o compensar sectores de actividad que pudieran quedar vulnerables frente a la competencia internacional. No obstante, tanto Chile como Costa Rica y Brasil se inspiran en el mismo modelo.

Rediscusión de los temas multilaterales en la OMC. Los compromisos establecidos en la Ronda Uruguay resultaron en inaceptables imposiciones para los países de menor desarrollo. La apertura en servicios y la protección de la propiedad intelectual se convierten en obstáculos infranqueables para reestructurar los patrones productivos y exportadores de nuestros países. En estos dos temas debiera replantearse la discusión en la OMC para alcanzar un trato diferenciado entre países desarrollados y subdesarrollados. De otra forma se cerrarán definitivamente las oportunidades para que los países de América Latina puedan avanzar en el sector industrial y en servicios, que son los más dinámicos en los mercados mundiales.

Igualmente, los países del Norte no pueden continuar con fronteras proteccionistas para los productos agropecuarios y los textiles, imposibilitando así el acceso a esos mercados. La retórica aperturista no resiste más la utilización de las medidas antidumping como forma de protección de mercado por parte de los países industrializados, lo que ha sido patente en la política comercial de EEUU. Finalmente, la profundidad alcanzada por la globalización no se condice con el freno territorial que los países ricos imponen al libre flujo de la fuerza de trabajo.

Integración regional. El replanteamiento de la inserción internacional de nuestros países, como componente básico de una nueva estrategia de desarrollo, debe colocar en un lugar relevante a la integración regional. No tiene mucho sentido que exista una suerte de marcha paralela de los procesos de integración por una parte, mientras que la apertura al resto del mundo se realiza bilateralmente a través de los tratados de libre comercio y de la OMC.

El proyecto de integración regional no solo debe servir para ampliar nuestros espacios de comercio, sino que tiene que apuntar a favor de la reconstrucción de un sistema multilateral de comercio y financiero internacional más justo. También la integración tiene que ayudar a la recuperación del dinamismo económico, disminuir la vulnerabilidad del sector externo, favorecer la creación de empleos y reducir las desigualdades sociales de nuestros países. Vale decir, la integración debe ser vista como una iniciativa para minimizar los riesgos de la globalización y potenciar sus beneficios. En América Latina, a pesar de todos los errores y debilidades, la experiencia de integración regional muestra indicios positivos sobre el aporte que puede dar para favorecer el desarrollo de nuestros países. En efecto:

– Como ha sido demostrado por la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el comercio entre los países de la región es cualitativamente distinto a

los flujos de intercambio entre nuestros países y el resto del mundo. El comercio intra-Aladi se especializa en manufacturas y se caracteriza por una intensidad tecnológica relativamente elevada. Al mismo tiempo, las preferencias comerciales en los acuerdos intra-Aladi actúan como decididos impulsores de las exportaciones de manufacturas entre nuestros países, lo que compensa las ventajas competitivas poco nítidas cuando éstas enfrentan la competencia más allá de la región²⁴.

– En segundo lugar, una modernización productiva que coloque en su centro a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) no puede eludir las potencialidades de mercado que significa la integración regional. Compatibilizar normas y códigos de las supercarreteras de la información es muy factible en el Cono Sur del continente, con el propósito de masificar la información de proveedores y clientes, el acceso a tecnologías y otros aspectos propios de toda estrategia de negocios.

– En tercer lugar, el desarrollo de la infraestructura como fundamento para mejorar la eficiencia productiva y exportadora, en la actual fase de globalización, resulta indispensable. La integración energética, en telecomunicaciones, en el desarrollo de puertos y corredores bioceánicos, se podría multiplicar si se hacen efectivos los compromisos integracionistas de Suramérica.

– En cuarto lugar, una estrecha coordinación de políticas en el ámbito de la inversión extranjera, en vez de la actual perversa competencia por su atracción, en un contexto de fortalecimiento de la integración, debería facilitar tanto la orientación del capital hacia aquellos sectores de actividad capaces de incorporar valor agregado y generar empleo, así como también controlar las dinámicas especulativas del capital de corto plazo.

Comunidad Suramericana de Naciones. A mediados de 2004, en Iguazú, se decidió la formación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), y luego a

*Establecer un
compromiso claro con la
Zona de Libre Comercio
Suramericana
significa iniciar
lo antes posible
negociaciones para la
«multilateralización»
de todos los acuerdos
comerciales bilaterales
hoy en día existentes, a
fin de alcanzar
pronto una zona
de libre comercio
en Suramérica*

24. V. Aladi: «Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-Aladi en el acuerdo que establecería el ALCAs», Estudio 132, Aladi / SEC, marzo de 2001.

finés de ese mismo año, en Cusco, se suscribió el acuerdo. De lo que se trata ahora es colocar el máximo de voluntad política para convertir en realidad este compromiso.

Establecer un compromiso claro con la Zona de Libre Comercio Suramericana significa iniciar lo antes posible negociaciones para la «multilateralización» de todos los acuerdos comerciales bilaterales hoy en día existentes, a fin de alcanzar pronto una zona de libre comercio en Suramérica.

Paralelamente, habrá que apuntar a la profundización de la apertura en servicios e inversiones y establecer un mecanismo de solución de controversias regional. Posteriormente, se podrá avanzar en el resto de instrumentos para conformar la CSN.

Lamentablemente, la integración regional siempre ha mostrado debilidades e incapacidad para estar a la altura de las circunstancias. Por ello es necesario insistir en trascender los estrechos intereses nacionales a fin de convertir a la CSN en un efectivo proyecto integracionista. Por ello, la Comunidad deberá tener flexibilidad, manejar plazos realistas y elaborar mecanismos *ad hoc* para favorecer la convergencia entre países que tienen estructuras económicas y niveles distintos de apertura al mundo.

Macroeconomía sana, pero activa. La excesiva ideología de las autoridades económicas adictas al CW se manifiesta en la aplicación de políticas de texto que no tienen en cuenta las particularidades nacionales. Sin duda, es positivo tener inflación baja y cuentas fiscales saneadas. Sin embargo, una política fiscal sana no significa siempre y en cada momento que haya déficit cero, sino que ello dependerá de la evolución del ciclo económico. Las preocupaciones de las autoridades deberían centrarse en cómo financiar un déficit moderado y no en la existencia misma del déficit.

En realidad, si se desea incidir en el ciclo económico y en la generación de empleos es preciso una política fiscal más activa para promover la actividad industrial, estimular las exportaciones, apoyar la innovación tecnológica y facilitar las iniciativas de los pequeños empresarios. La política fiscal tampoco puede eludir la promoción sectorial o regional si ello redundaría en estimular ventajas comparativas dinámicas tal como lo hicieron en su momento las experiencias de desarrollo asiáticas y europeas. En este caso, habrá que identificar instrumentos que no vulneren los acuerdos internacionales y, al mismo tiempo, precisar plazos para la actividad promocional de manera tal de minimizar los

beneficios privados de ésta y maximizar sus beneficios sociales.

Por otra parte, en el ámbito monetario, los mandatos de los bancos centrales (en muchos países hoy independientes) no deberían reducir su esfuerzo al control de la inflación. Su accionar no puede eludir el crecimiento y el empleo, lo que obliga a las autoridades monetarias a una estrecha coordinación con el resto de las autoridades económicas²⁵.

Por último, una adecuada actividad regulatoria del Estado resulta fundamental para controlar los precios de las tarifas, evitar la actividad financiera especulativa, la concentración monopólica, el comportamiento monopsónico y para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

Acento en las PyMEs. Una estrategia de crecimiento económico con empleo exige remover los obstáculos que enfrentan las PyMEs. Los procesos de concentración y centralización económica han aumentado notablemente en el comercio, las finanzas y la distribución de insumos en nuestros países, y ellos afectan seriamente la sobrevivencia de esas empresas. El desaprovechamiento del potencial de éstas inhibe un mayor dinamismo de la economía y limita la generación de empleo dado el énfasis existente en la producción de recursos naturales para la exportación.

Hoy en día las PyMEs pueden aprovecharse de la denominada Sociedad del Conocimiento para convertirse en agentes relevantes de una estrategia con mejor



25. César Ferrari: «Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina», ponencia presentada al seminario de la Fundación Friedrich Ebert y Nueva Sociedad, Lima, 2005.

inserción internacional, mayor potencial de acumulación endógena y generación de empleo. Para ello necesitan un decidido apoyo crediticio y tecnológico por parte del Estado que compense su debilidad en el mercado *vis à vis* las grandes empresas, para facilitarles a las PyMEs un aumento sustantivo de la

Una estrategia de desarrollo alternativa, que apunte simultáneamente a las potencialidades internas y a la demanda internacional, obliga a aumentar la intensidad del conocimiento

productividad, un mejor acceso al mercado, a los clientes y a los proveedores, para posicionarse con mayores oportunidades en la economía nacional e internacional. La modernización de las PyMEs debería ayudar, al mismo tiempo, a resolver la crítica situación de desempleo y de subempleo que vive la región, ya que ellas son responsables de al menos dos tercios de la ocupación en nuestros países.

Orientar la inversión extranjera y regular el capital especulativo. El potencial productivo de una economía que aproveche tanto las fuerzas dinámicas externas como todas las internas no puede tener una postura neutral frente al capital extranjero. Le corresponde a la política pública no solo utilizar el capital extranjero como complemento del ahorro interno, sino también utilizar su aporte tecnológico y empresarial en favor de aquellos sectores productivos capaces de generar mayor valor agregado nacional.

La concepción dominante sobre la inversión extranjera cuestiona los «requisitos nacionales de desempeño» y se ha llegado al extremo de imponer el concepto de la «preinversión», mediante los tratados de libre comercio. Con ello se cierran las puertas a las políticas nacionales que buscan promover la inversión en sectores específicos de actividad que interesan al desarrollo de nuestros países. Por otra parte, lamentablemente los países de América Latina no han coordinado sus políticas frente al capital internacional y más bien se encuentran en una competencia acelerada para atraerlo. Urge, entonces, algún tipo de coordinación, de manera tal de maximizar los beneficios de la inversión extranjera. Al mismo tiempo, se debe regular con medidas de carácter prudencial el capital financiero para neutralizar las crisis derivadas de los movimientos especulativos que tanto daño han hecho a las economías de la región en los últimos años.

Desarrollo tecnológico. Vivimos un cambio de época, caracterizado por la irrupción impetuosa del cambio tecnológico en la empresa, la escuela, la familia y la sociedad. Una estrategia de desarrollo alternativa, que apunte simultáneamen-

te a las potencialidades internas y a la demanda internacional, obliga a aumentar la intensidad del conocimiento. Si el desarrollo tecnológico está en el centro de la globalización, el desafío es dominar esas nuevas tecnologías. Para ello requerimos un sistema educacional y de investigación de calidad mundial, así como metas más elevadas de gasto en investigación, innovación e inversiones tecnológicas. Ello difícilmente se logrará en escala nacional, y se impone, entonces, que los países de Suramérica desplieguen un efectivo esfuerzo de coordinación entre gobiernos, universidades y organizaciones empresariales, para colocar la innovación tecnológica como instrumento central a fin de elevar la productividad, la competitividad y la calidad.

Política social. La focalización de los recursos públicos, concepto que ha caracterizado el accionar de la política social en años recientes, es un esfuerzo que valora la eficiencia fiscal pero que deja de lado la indispensable protección que requieren los ciudadanos para participar plenamente de la vida en sociedad, especialmente en países en que las carencias son muy generalizadas. Para enfrentar la indefensión e inseguridad de las familias y personas parece indispensable recuperar el principio de universalidad en la política social, al menos en educación y salud. El Estado tiene la obligación de proteger a los ciudadanos contra los riesgos de salud y educación, y frente a la inseguridad económica que significa el desempleo.

En primer lugar, se requiere un sistema de previsión social que proteja a la ancianidad, con una combinación de capitalización previa individual, transferencia solidaria de recursos previsionales desde los grupos de mayores ingresos y subsidios del Estado, que garantice niveles básicos de ingresos para alimentación, recreación, salud y transporte.

En segundo lugar se necesita un seguro de salud universal que garantice una protección no discriminatoria, independientemente de las condiciones de ingreso de las personas. En tercer lugar, es fundamental una garantía de educación de similar calidad para los niños y jóvenes, independientemente de sus condiciones de ingreso y origen social. Las personas indigentes y discapacitadas también debieran disponer de una protección básica de ingresos y servicios al margen del mercado.

Una política social que reduzca la indefensión e inseguridad en la vida de las personas demanda de mayor solidaridad, lo cual en la práctica deberá traducirse en un sistema de aportes progresivos al presupuesto público según los ingresos y patrimonio de empresas y personas. Esta mayor solidaridad no resulta

fácil de asumir en condiciones en que los valores que predominan en la sociedad actual se caracterizan por aspiraciones e intereses individuales antes que por el progreso colectivo. No obstante, el alto grado de vulnerabilidad y de desigualdades que se observa en los países de la región está provocando una grave acentuación de contradicciones políticas e insuficiencias económicas que, de no encontrar respuestas en el corto plazo, pueden llegar a provocar una crisis social de grandes proporciones.

Conclusiones

Las estrategias de desarrollo implementadas por los países de la región inspiradas en el CW no han servido para impulsar un crecimiento económico sostenido, han ampliado las desigualdades y la vulnerabilidad social. Se han generado así crisis políticas de envergadura en nuestros países. No es casual que en estas condiciones hayan surgido nuevos movimientos nacidos de la sociedad civil y de las etnias originarias, que cuestionan el neoliberalismo y la globalización. Los dirigentes y partidos políticos tradicionales son reemplazados por nuevos liderazgos en Argentina, Uruguay, Brasil, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia.

Al contrario de América Latina, los países considerados hoy en día milagros económicos, como China, Vietnam y la India, han aplicado políticas bastante lejanas a los postulados del CW. Por otra parte, países asiáticos como Taiwán, Singapur, Corea del Sur, Malasia y Hong Kong, que desde los años 60 en adelante tuvieron un crecimiento dinámico, alta presencia exportadora y progreso social, implementaron políticas públicas en las que la intervención del Estado era considerada necesaria y legítima²⁶. Finalmente, los países hoy en día industrializados no aplicaron políticas públicas liberales en sus primeras fases de desarrollo, e incluso mantienen políticas proteccionistas para el movimiento de personas y para los sectores agrícola y textil.

Urge, entonces, a los países de la región, superar la ortodoxia del CW para replantear sus estrategias de desarrollo, lo que debe incluir la integración regional como una de sus palancas fundamentales. Al mismo tiempo, la integración regional debe servir para que Suramérica se enfrente en mejor posición negociadora a la OMC, el FMI, las transnacionales y los países industrializados.

26. H.-J. Chang: *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, cit.; Rodrik, ob. cit.