

LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA

Enzo Del Búfalo

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones

La crisis de la deuda externa en 1982 cerró un ciclo en América Latina que se había abierto con otra crisis del sector externo causada por la Gran Depresión de 1929. Durante este tiempo las economías y sociedades latinoamericanas se transformaron considerablemente, pero no lo suficiente como para convertirse en países desarrollados. El estancamiento del modelo de sustitución de importaciones se debió fundamentalmente a que, no obstante sus esfuerzos por diversificar las exportaciones a partir de los 70, no logró en definitiva superar la *estrechez* del sector externo. Si el límite del modelo monoexportador consistía en su incapacidad para generar un valor de exportación suficiente para financiar las crecientes importaciones de bienes y servicios que requería una sociedad cada vez más compleja, el modelo de sustitución de importaciones, no obstante su propósito, no logró superar este límite. Por el contrario, hizo más rígidas las importaciones y sin una diversificación efectiva de las exportaciones se creó una tensión que culminó en la crisis de la *deuda externa*. Si bien es cierto que se pueden encontrar las causas inmediatas del fuerte endeudamiento de la región en la aplicación de políticas erradas y en una administración con frecuencia deficiente, no es menos cierto que con frecuencia tales políticas eran causadas por la necesidad apremiante de dar respuestas a la conflictividad social y en esto radica el verdadero límite histórico del modelo de sustitución de importaciones.

La industrialización es una modalidad de desarrollo tecnológico y este último tiene, en la economía capitalista moderna, entre sus funciones principales la de mediar en la conflictividad social con el fin de asegurar que el proceso de acumulación del capital no se vea frenado por el proceso de autovaloración laboral o, lo que es lo mismo, para que el proceso de autovaloración laboral pueda satisfacerse sin comprometer la tasa bruta de beneficio. De manera que cuando la modalidad de tecnología utilizada para la producción no logra dar respuesta a la demanda social que ella misma ayuda a configurar, el modelo ha agotado sus posibilidades. Esto es cierto tanto para el modelo general de la posguerra, basado en el estilo tecnológico definido por el sistema coordinado de máquinas, como para la aplicación específica que de él se hizo en América Latina.

El crecimiento inusitado de la deuda externa ocurrió en la década de los 70, cuando termina la fase de sustitución de bienes de consumo y se empiezan a confrontar dificultades para pasar a la producción de bienes intermedios y de capitales, mientras crecen las presiones del proceso de autovaloración laboral en el cual participan sectores de trabajadores y de clases medias que la propia industrialización sustitutiva ha vuelto más amplios e influyentes. Todo esto impulsa la tendencia a formular políticas que intensifican el proceso de desarrollo descuidando, cada vez más, el manejo prudente de las cuentas nacionales y externas. Esta tendencia endógena es intensificada por la crisis energética de 1973, la cual incrementa considerablemente el valor de las importaciones de la mayoría de los países, empeorando la ya precaria relación entre el valor de sus exportaciones y el de las importaciones. Además, la afluencia de grandes cantidades de petrodólares hacia el sistema financiero internacional estimuló el desarrollo de una intensa política de colocación de créditos por parte de la banca privada internacional, especialmente después de que la Reserva Federal, para atender la recesión de 1974, extendiera la protección a los depósitos de las filiales en el exterior de los bancos de Estados Unidos (Del Búfalo, 2001b, vol. 2, cap. VI). Esta política encontró un terreno propicio en los países de América Latina, aquejados por déficit presupuestarios crónicos y unos mercados de capitales pocos desarrollados. El acceso al crédito externo abundante y barato terminó por dismantelar la poca disciplina administrativa que quedaba en el Estado y afectó también la de la empresa privada nacional.

Pero tanto la crisis energética como la política crediticia de la banca internacional tan sólo aceleraron un proceso endógeno causado por el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva, la cual estuvo desde sus inicios motivada por los desequilibrios en las cuentas nacionales y externas. El avance de la industrialización y los recurrentes problemas causados por la estrechez del sector externo mantienen, a lo largo de todo el proceso, una compleja interacción y, con frecuencia, los intentos de acelerar la industrialización conducían a fuertes desajustes macroeconómicos como ocurrió en la Argentina de Perón y aún más claramente con la política de Kubischek en Brasil (Del Búfalo, 2001b, vol. 1, cap. XVI). Pero el límite mayor del modelo basado en la sustitución de importaciones estaba en la rigidez tecnológica de la industria de bienes de consumo durables y, en general, de todo el sistema industrial basado en el sistema coordinado de máquinas de la primera y segunda revolución industrial. En este sentido, los desequilibrios en las cuentas nacionales que condujeron a la crisis de 1982 son manifestaciones latinoamericanas del agotamiento del estilo tecnológico del modelo de la posguerra.

La elevada proporción de equipos complejos y plantas de grandes dimensiones con largos períodos de diseño e instalación, que una vez instalados admiten escasas variaciones, implican una elevada proporción de capital fijo y, por lo tanto, grandes inversiones de lenta maduración. Se trata

pues de industrias principalmente intensivas de capital que se quisieron desarrollar en países con abundante mano de obra y escaso capital. Este desajuste originario entre requerimientos tecnológicos y dotación de recursos factoriales era menos determinante en las fases iniciales de la industrialización, orientada principalmente a la sustitución de bienes de consumo donde los requerimientos de capital eran menores en proporción a la mano de obra empleada. Pero a medida que se fue pasando a la fase de industrialización de bienes intermedios y de capital, todos los países confrontaron problemas. No sólo porque los requerimientos de inversión se vuelven mayores rebasando la capacidad nacional, lo que obliga a recurrir a las empresas transnacionales, sino porque estas inversiones tienen un efecto menor en la expansión del mercado interno, al tiempo que requieren mayores escalas de producción. La estrechez del mercado se convierte entonces, conjuntamente con la escasez de capitales, en un límite insuperable del proceso de industrialización. Tan sólo los países mayores, como Argentina, Brasil y México, tenían un mercado interno suficientemente amplio para soportar las escalas requeridas de las industrias más importantes y por ello pudieron culminar con cierto éxito las fases de industrialización de bienes intermedios y de capital, pero a costa de un endeudamiento insoportable.

No se trata pues principalmente de un problema de *malas* políticas económicas, que en ocasiones las hubo, ni de los vicios del proteccionismo, puesto que en los países más grandes fue manejado con moderación y alternado con políticas liberales. Tampoco la visión de que un *estatismo* ineficiente es el responsable del fallido desarrollo de la región encuentra sustento en la verdad histórica. Las empresas del Estado fueron, en muchos casos, manejadas con acierto y eficiencia por lo menos en las fases iniciales del proceso de sustitución. En términos generales puede decirse que, en primer lugar, los excesos del populismo no son mayores que los aciertos del desarrollismo y que, en segundo lugar, los abusos de la política económica bajo la presión del conflicto social muestran que la industrialización de América Latina no era tan sólo un problema técnico-económico, sino uno referido a la transformación de las prácticas sociales fundamentales de la sociedad, un aspecto que los economistas *actuariales* tienden a subestimar

El ejemplo asiático

La mitología neoliberal de finales de los 80 y los 90 ha querido hacer creer que toda la reestructuración latinoamericana basada en la sustitución fue un error histórico. Esto sólo puede ser defendido por quienes practican la ignorancia histórica como una virtud metodológica¹. Las malas políticas

¹ Incluso un vehemente promotor de las políticas neoliberales como Edwards (1995, 48), que con frecuencia explica la historia económica de América Latina en términos de la lucha entre el dragón de la maldad del intervencionismo estatal y las fuerzas del bien

económicas son principalmente consecuencias de la inadecuación estructural del estilo tecnológico a las condiciones iniciales de la región y su creciente incapacidad para mediar el conflicto social potenciado por esta misma inadaptación. La consecuencia fue una mala asignación de los recursos que ha sido correctamente reseñada por la crítica neoliberal. Pero la cuestión a resolver desde una perspectiva histórica es si, al iniciarse el proceso de industrialización, existían opciones distintas. Si se toman en cuenta las condiciones iniciales de América Latina y el hecho de que las posibilidades de industrialización estaban condicionadas por el estilo tecnológico basado en el sistema coordinado de máquinas, parece que no había ninguna otra opción, lo cual conduce a pensar que el error no estuvo tanto en la elección inicial sino más bien en la incapacidad de llevar a cabo una nueva reestructuración posteriormente, en los años 70, cuando no sólo eran claros los síntomas del agotamiento del estilo tecnológico en América Latina y en el mundo, sino que el redespigamiento industrial y nuevas líneas de producción con base en tecnologías nuevas, mucho más flexibles, hacían posibles simultáneamente una utilización más eficiente de la dotación nacional de factores y una mejor inserción en la economía mundial. Desde esta perspectiva cabe perfectamente una comparación con los países del Sureste asiático.

En los años 80, se puso de moda comparar el *fracaso* latinoamericano con el *éxito* de los países del Sureste asiático. Las comparaciones fueron utilizadas para promocionar la apertura y se llegó incluso a falsificar la realidad al punto de convertir a los países del Sureste asiático en ejemplos de las bondades de una economía de mercado no intervenida en oposición a los vicios de economías intervenidas como las latinoamericanas. Sin embargo, hasta 1980 ambas regiones habían tenido un desempeño más o menos parecido. La tasa promedio de crecimiento anual entre 1965 y 1980 había sido aproximadamente la misma: en torno a 7% en ambas regiones y, tomado individualmente, el desempeño de Brasil había sido decididamente superior. Además, hay que hacer notar que, cuando se habla de las *dos regiones*, se están comparando realidades muy distintas, puesto que América Latina está formada por una cantidad de países de distintos tamaños y algunos de ellos muy grandes. Mientras que el Sureste asiático en el cual se da el *milagro económico*, por lo menos hasta los 80, está formado solamente por dos entidades que pueden reclamar el rango de *país*: la República de Corea y Taiwán, y por dos ciudades-estados: Hong Kong y Singapur². Durante todo este período, ninguno de estos países pudo superar la tasa de crecimiento de Brasil, con la excepción de Singapur que, como dijimos, es en verdad una ciudad y no un país y, si se le compara con San Pablo, podemos constatar que esta última creció más que aquélla.

o del mercado, se ve obligado a reconocer que la política de sustitución de importaciones tuvo cierto éxito inicialmente.

² Otros países de la región como Indonesia, Malasia y Tailandia no participan del milagro económico, sino a finales de los 80.

En la década de los 80, las cosas empezaron a cambiar significativamente. América Latina cayó en la crisis de la deuda externa, en el estancamiento, y estaba cada vez más agobiada por los desequilibrios macroeconómicos, mientras que los países del Sureste asiático gozaban de un crecimiento sostenido y cierta estabilidad macroeconómica. A medida que transcurría la década de los 80 y aumentaba el contraste entre el auge del Sureste asiático y el estancamiento latinoamericano, los análisis de los organismos multilaterales, incluso los de la Cepal, empezaron a poner de relieve las diferencias en las *políticas económicas* de ambos grupos para explicar los contrastes, cada vez más grandes, entre las dos regiones que Edwards (1995, 49) resume de la siguiente manera:

First, East Asia avoided excessive and variable protectionist policies. Second, and perhaps more important, after the mid-1960's, East Asian economies stayed away from overvalued exchange rates and real exchange rate volatility. Third, contrary to the Latin American countries, East Asian economies maintained a stable macroeconomic environment with low and steady rates of inflation. And fourth, they had significantly fewer regulations in almost every sphere of economic life.

La cita revela claramente su carácter edificante. Señalar estas diferencias tenía ciertamente un valor didáctico en un momento en que se impulsaban las reformas neoliberales en la región y, como suele suceder durante todos los procesos de cambios, se vuelve inevitable *reinventar* el pasado para poder justificar las *correcciones* presentes. Por lo tanto, sin desconocer el núcleo de verdad que estos análisis comparativos tienen, hay que señalar, sin embargo, que los países del Sureste asiático aplicaron inicialmente, a partir de la segunda posguerra, un esquema de sustitución de importaciones a imitación del modelo latinoamericano en el cual se inspiraron y lo hicieron con resultados muy inferiores a los de América Latina. En particular la República de Corea, que es el país más aventajado de la región, seguía de cerca la dinámica latinoamericana y siguió haciéndolo cuando en América Latina se empezó a hablar de impulsar las exportaciones mediante subsidios y facilidades de crédito. La política de promoción de exportaciones se inicia en Corea en 1964, en el mismo año que se establece en Brasil que fue, hasta la crisis de finales de los 70, el modelo a imitar. Sin embargo, los resultados a largo plazo han sido muy diferentes en ambas regiones.

Ha habido un extenso debate para explicar por qué la promoción de exportaciones ha sido tan exitosa en Asia mientras no así en América Latina. Incluso los más encendidos defensores del neoliberalismo han reconocido que el proceso asiático fue dirigido por el Estado tanto como en América Latina:

Starting in the 1960's, an aggressive export promotion scheme became an important complement to the Korean trade liberalisation strategy. Throughout the years, exports were subsidies through a number of channels, including direct cash subsidies (until 1964), direct tax reduction (until 1973), interest rate preferences,

indirect tax reductions on intermediate inputs and tariff exemptions for imported intermediate material. Kim calculates that these subsidies were reduced from 23 to 0 percent between 1963 and 1983. He argues, as others do, that export subsidies played an important role during the early years of the Korean export boom (Edwards, 1995, 51).

La explicación para estos expertos parece estar pues en una mejor aplicación de la misma estrategia:

A recent massive study undertaken by the World Bank (1993a) explores with great detail the causes behind the East Asian export success. It argues that in most cases the government organised contests among private firms, with export performance as the main criteria for determining winners. Those firms with a strong export record were rewarded with access to preferential credit and other types of special treatment. According to this study, the most important element of East Asia's success was that the export-promotion policies were strictly oriented toward results. If a particular scheme did not generate results in the form of higher exports in a relatively short period of time, it was promptly cancelled. More important, the implementation of selective industrial policies that introduced distortions within the export sector did *not* play an important role in East Asia's success. The study reached this conclusion on the basis of three related pieces of evidence. First, when compared with an international benchmark, sectors that were heavily promoted for instance, chemicals and basic metals in Korea were no bigger than labor-intensive sectors that were not promoted (World Bank, 1993a, 312-313). Second, growth of total factor productivity was no faster in promoted sectors than in nonpromoted ones (World Bank, 1993a, 316). And third, the failure of Korea's effort to develop the heavy and chemical industries in the 1980's provides evidence of the failure of selective policies (ibíd.).

Ciertamente una mejor política macroeconómica y una más hábil promoción de exportaciones son claramente discernibles *a posteriori* cuando se analiza lo ocurrido en ambas regiones, incluso después de tomar en cuenta la crisis que afectó al Sureste asiático en 1997 y que ayudó a desinflar las exageraciones sobre su milagro económico. Pero, por otra parte, cuando se examina atentamente el esfuerzo exportador exclusivamente desde el punto de vista de las opciones de política económica, como se acostumbra a hacer en estos tiempos, es innegable que, desde los 70, Brasil, Colombia y México tuvieron un cierto éxito en diversificar sus exportaciones; sin embargo, su comportamiento económico en los 80 fue decepcionante. Una vez más la diferencia no parece radicar tanto en las buenas o malas políticas macroeconómicas como en el tipo de inserción en la economía mundial, es decir, en la modalidad de especialización en la división internacional del trabajo.

La diferencia entre ambas regiones empieza a marcarse en los 70 cuando América Latina se desliza hacia el estancamiento y los desequilibrios macroeconómicos agudos, mientras el Sureste asiático consolida las bases de un crecimiento sostenido por largo tiempo. En este período, los países

asiáticos supieron aprovechar mejor las oportunidades que el redespiegue industrial concomitante con la reestructuración en los países desarrollados ofrecía, así como las nuevas tecnologías más flexibles y más adaptables a la dotación factorial doméstica. Las maquilas textiles en Hong Kong y los semiconductores en Corea ilustran claramente este punto. De esta manera estos países empezaron un fuerte crecimiento basado en la diversificación de exportaciones y verificaron parcialmente aquellos pronósticos sobre una *nueva división internacional del trabajo* como salida a la crisis, que habían estado en boga en la segunda mitad de la década de los 70 (Del Búfalo, 2001b, vol. 2, cap. VI; Del Búfalo, Granier, Albo, 1987). Por su parte, los países latinoamericanos, con una industrialización más avanzada y un aparato industrial tecnológicamente más rígido tenían menos capacidad para aprovechar las ventajas del redespiegue al punto que su esfuerzo exportador estaba condicionado por este aparato industrial de manera que reforzaba el desajuste en lugar de corregirlo.

En este sentido, más allá de las posturas ideológicas sobre el Estado y su relación con el mercado, la crítica neoliberal a la industrialización sustitutiva es correcta. Es cierto que la industrialización latinoamericana implica una peor asignación de los recursos que la asiática. Pero, una vez más, esto se debe a que el Sureste asiático se inserta en el mercado mundial en un momento en que el cambio tecnológico y el redespiegue industrial les permiten promover una industrialización acorde con la dinámica de la nueva división internacional del trabajo y con su dotación inicial de recursos, y por lo tanto más abierta, puesto que no tiene la necesidad de *crear* condiciones domésticas artificiales para su desarrollo. En cambio, los países latinoamericanos, que desarrollan el grueso de su industrialización en el período anterior, cuando estas posibilidades no estaban aún presentes, se encontraron con mayores dificultades para flexibilizar su estructura económica y aprovechar tales ventajas. Tanto la rigidez tecnológica como su inadaptación a la dotación inicial de recursos alimentan una mayor conflictividad social, difícil de canalizar por las instituciones y prácticas normales del Estado nacional que se expresa en políticas económicas ineficaces.

Sin obviar el amplio margen de discrecionalidad subjetiva que las decisiones de política económica tienen, éstas, más que ser la causa del estancamiento y los desequilibrios latinoamericanos, son más bien el reflejo del agotamiento de la industrialización sustitutiva, en particular, y del modelo de desarrollo de la posguerra, en general. Al centrar sus críticas sobre las políticas, la estrategia neoliberal apunta en realidad a dismantelar esa estructura rígida para lograr una mejor asignación de los recursos disponibles y, en este sentido, intenta ofrecer una respuesta para la superación de un obstáculo verdadero. Pero en la medida en que favorece la reasignación de los recursos exclusivamente mediante el mecanismo del mercado, limitando así la política económica al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y a las reformas estructurales que implican dismantelar el viejo

proteccionismo, de hecho deja de lado el problema sustancial del desarrollo de estos países y entrega sus economías a la reestructuración corporativa internacional asociada a la globalización, cuyos efectos analizaremos más adelante³.

La experiencia chilena

A mitad de los años 70 se inician los primeros intentos de liberalización en algunos países del Cono Sur como una reacción inmediata al estancamiento del modelo de sustitución de importaciones que exacerbaba el conflicto social, frente al cual se proponía nuevamente la mediación militar como la salida para reorganizar el territorio social. El ejemplo de Chile fue seguido consecutivamente por todos los países del Cono Sur y en general por toda la región con las excepciones de México, Colombia, Costa Rica y Venezuela, donde la institucionalidad civil se mantuvo. Las dictaduras militares se iban instalando para colmar el vacío político tal como se había hecho otras veces, y, por lo tanto, eran regímenes esencialmente enmarcados dentro una perspectiva tradicional sin proyectos de sociedad alternativos al que se había perseguido desde los años 30. La introducción de políticas neoliberales se hacía más con el propósito de socavar aquí y allá las fuentes de poder de actores sociales adversos que como diseño estratégico que gozara del consenso en el seno del bloque de poder, aunque no faltaron ideólogos de un *nuevo orden* vinculados a estos regímenes.

En Argentina, por ejemplo, durante el gobierno de Isabel Perón, los primeros intentos de introducir reformas neoliberales encontraron un fuerte obstáculo en el recrudecimiento del conflicto social que desembocó en la dictadura militar, la cual soñaba vaga y confusamente con restablecer una sociedad parecida a la del período monoexportador. Sin embargo, y no obstante la intensa represión, el régimen no logró una reestructuración exitosa y, después de la derrota de la guerra de las Malvinas, tuvo que devolver el poder a un gobierno civil en 1983. En Uruguay, el régimen militar corrió con la misma suerte. En Brasil, los militares instrumentaban una política económica coherente, en la cual la línea de liberalización cumplía una función limitada y subordinada a un proceso de transformación eficaz del modelo de sustitución de importaciones en una economía basada en la exportación de productos de grandes éxitos iniciales que al final terminó en la crisis de la deuda externa. En las demás dictaduras militares, el conformismo económico ni siquiera permitió un mínimo de experimentación. Estas experiencias demostraron que el viejo recurso de la mediación militar para recomponer la cohesión del territorio social había dejado de ser funcional y, uno a uno, los regímenes militares de América Latina, empantanados en el estancamiento económico, tuvieron que devolver a los civiles unos países azorados por la inflación y los desequilibrios en las cuentas nacionales, devastados por la represión, con instituciones aún

³ La globalización es un proceso indetenible y no necesariamente negativo. Pero los países deben poder negociar su participación en lugar de padecerla como una plaga.

más débiles y sin una clara perspectiva de su viabilidad futura como Estados nacionales.

En Chile, en cambio, donde el nuevo régimen militar de Pinochet tenía una fuerte orientación ideológica, la reestructuración neoliberal servía de legitimación del cruento golpe de Estado que había derribado el gobierno legítimo de Salvador Allende. La ineficiencia del aparato industrial, construido durante el proceso de sustitución de importaciones, era considerada, acertadamente, la principal causa de la creación de una clase obrera y una clase media urbana insatisfechas y políticamente militantes. Por lo tanto, el desmantelamiento de ese aparato industrial cumplía con el doble propósito de debilitar la base de la autovaloración social y despejar el camino para la reconstrucción de una economía más productiva, ajustándola más a sus ventajas comparativas en el mercado mundial ubicadas en el sector primario fundamentalmente. Se daba así la feliz coincidencia de que el objetivo *técnico* de largo plazo de una mejor asignación de los recursos coincidiera con el objetivo *político* de corto plazo de socavar la base material de una oposición política inaceptable. Después de muchas dificultades iniciales, el régimen logró un crecimiento sostenido y durante la crisis de la deuda recibió una fuerte ayuda preferencial de los organismos multilaterales y logró una cierta diversificación de sus exportaciones que mejoraron considerablemente su situación económica.

La expansión económica de Chile en estos años contrastaba con la situación de estancamiento, inflación y dificultades del sector externo del resto de los países de la región. Esto fue determinante para que Chile se convirtiera en el modelo a seguir. Los éxitos macroeconómicos del régimen militar tenían como contrapartida una fuerte concentración del ingreso y una marcada exclusión de casi la mitad de la población, pero en esto no se diferenciaba mucho de la mayoría de los otros países, de manera que este lado negativo de la reestructuración podía ser interpretado, en estos primeros años, como una rémora del pasado, más que un efecto presente del modelo. El régimen, afectado por el fuerte desprestigio político en un momento en que el fin de la Guerra Fría abría paso a un *nuevo orden* en el cual la democracia se estaba convirtiendo en un requisito insoslayable para pertenecer a la Comunidad Internacional emergente, tuvo que acceder al retorno de la democracia.

El Consenso de Washington

El panorama que América Latina había ofrecido durante los años 80 había sido el de una economía estancada, agobiada por la deuda externa y volcada hacia adentro; mientras la conflictividad social, reflejada en la política económica, hacía estallar la inflación en casi todas partes y en cinco países, Argentina, Brasil, Perú, Bolivia y Nicaragua, desembocó en episodios de hiperinflación. Pero en 1986, Bolivia se había anotado un éxito en controlar la hiperinflación, aplicando una receta monetarista. Por su parte, la economía chilena, como dijimos, había venido arrojando resultados interesantes desde

1984, que confirmaban las bondades del modelo asiático de crecimiento hacia afuera, atribuidos por muchos a las reformas liberalizadoras que Chile venía aplicando desde hacía tiempo. En cambio, los ensayos heterodoxos, intentados a partir de 1985, venían fracasando uno detrás de otro, con la única excepción de México que, sin embargo, a partir de 1988, con la nueva administración de Salinas de Gortari, radicaliza su programa liberal de reformas estructurales.

Esta situación era pues propicia para que la propuesta de reestructuración neoliberal que, desde finales de los 70 venía ganando terreno en todo el mundo, ejerciera un fuerte atractivo en toda la región con su prédica de concentrar los objetivos de política económica en combatir la inflación y en liberalizar la economía para que el mercado pudiese hacerse cargo, sin interferencias estatales, del crecimiento económico y eventualmente del desarrollo. Empieza pues a formarse una *matriz de opinión* en la clase política y en la *intellinghentía* latinoamericanas de que todo lo que se había hecho durante el siglo xx en América Latina en materia de desarrollo económico había sido errado y que había llegado la hora para que la región descubriera las bondades de la *economía de mercado* que había hecho tanto por el desarrollo de los países avanzados y que ahora estaba haciendo lo mismo por los países asiáticos. No debe preocuparnos mucho esta reinención del pasado a uso y consumo de la reestructuración neoliberal, puesto que ocurre en todas la reestructuraciones. Parece que es un vicio inevitable de todo proceso de transformación el de anatemizar el pasado para justificar los cambios. Pero si es mucho más grave la superficialidad, muy latinoamericana, con la que se quiso adoptar la propuesta neoliberal, la cual ciertamente hacía un diagnóstico parcialmente correcto de los males de la región y ofrecía soluciones parcialmente acertadas, sobre todo, en la medida en que ayudaba a corregir los abusos en que había caído la política económica especialmente después de 1970. Pero de ser un simple correctivo de las exageraciones del populismo tardío a convertirse en una especie de panacea de todos los males de la región, había un gran trecho que sólo esta bobaliconería que afecta como epidemia endémica los territorios al sur del Río Grande podía ignorar⁴.

⁴ Los economistas educados en EEUU, especialmente en Chicago y Harvard, proporcionaron la experticia técnica para la reestructuración. De manera que esta última también expresaba la modernización y profesionalización de los economistas. Frente a la supuesta ignorancia profesional de los estructuralistas cepalinos, de los marxistas y los dependentistas, víctimas de una educación doméstica mediocre, se erguían estos paladines del saber, educados en las mejores universidades del mundo, prestos a arrojar sus deslumbrantes luces *neoclásicas*, avivadas por la represión académica de finales de los 70 y 80, sobre las tinieblas del atraso intelectual latinoamericano cuya naturaleza social y política comprendían muy poco, deslumbrados como estaban por los éxitos de Estados Unidos y aturcidos por la oscuridad del atraso latinoamericano. Es interesante notar lo que dice el vicepresidente saliente para América Latina del Banco Mundial muchos años después de las actuaciones de los *Chicago Boys* y compañía. Al enumerar las diferencias que a su juicio distinguen el modelo de desarrollo de Asia, región de la que estaba a cargo al momento de ser nombrado

Un aspecto de la estructuración que ha sido frecuentemente reseñado, pero del cual no se han extraído todas las implicaciones relevantes, es la constitución de una nueva tecnocracia globalizada que instrumenta la reestructuración, formada en las universidades de Estados Unidos desde que comienza la hegemonía del neoclasicismo macroestadístico. Esta corriente de pensamiento enfatiza en las correlaciones econométricas entre variables en sustitución de todo análisis teórico y exalta el *valor metodológico* de la ignorancia acerca de las condiciones históricas, políticas y sociales en que opera una economía dada, así como de la propia estructura de ésta. Estas son las generaciones de economistas que han tomado el control de los organismos multilaterales, los cuales tienen como política asumir sólo egresados de unas cinco universidades bien conocidas para “garantizar la calidad profesional”. Debido a la naturaleza global de las actividades de estas instituciones, la práctica profesional en ellas desarrollada refuerza el sesgo macroestadístico y anticualitativo de la formación de estos profesionales, que terminan por reducir la complejidad del territorio social en el cual se desenvuelve la actividad económica a un pequeño número de variables cuantitativas y de agentes económicos cuya conducta está determinada por esas variables. Esta asepsia política y cultural de la tecnocracia multilateral solía ser motivo de incompreensión y hasta de enfrentamiento con la burocracia estatal de los distintos países, condicionada por las realidades política y social locales. Pero la entrada a los equipos de gobierno de estos profesionales egresados de las mismas universidades, y por lo tanto portadores de las mismas virtudes y el mismo lenguaje, ha permitido crear un nuevo ambiente cultural en el cual políticos y expertos convergen hacia una doctrina y práctica comunes⁵.

Así pues, en 1989, en la conferencia patrocinada por el Institute for International Economics en Washington, un grupo de *policy-makers*, represen-

vicepresidente para América Latina en 1994, y el modelo seguido por esta última para esa fecha observa que en Asia “the economic decision making elite was largely locally trained and therefore not ready to be easily influenced by external actors”; mientras que en América Latina “most economic decision makers were trained in the United States and Europe and maintained strong links with foreign academics, think tanks and international financial institutions” (Burki, 1997, 7). Resaltar esta diferencia tiene particular trascendencia, cuando quien lo hace no sólo fue el responsable de la ejecución de la política del Banco Mundial en los períodos cruciales de las reformas en China y América Latina, sino que, además, es un paquistaní educado en Oxford y Harvard.

⁵ Este hecho ha sido subrayado con complacencia por los propios expertos de los organismos multilaterales: “The emergence of a large group of professional economists also helped generate a convergence in doctrinal positions. As these individuals acquired prestige and gained influence, they developed new programs and helped ease the dialogue between the region’s governments and the multilateral institutions. These professional economists Domingo Cavallo in Argentina and Pedro Aspe in Mexico, for example became the core of technocratic reform teams that, from within the national bureaucracies, engineered the practical aspects of the transformation process.” (Edwards, 1995, 42). También por Haggard y Kaufman (1992).

tantes de los organismos multilaterales y miembros de la academia latinoamericana llegaron a la conclusión de que la región debía: 1) privilegiar las políticas que permitieran lograr la disciplina fiscal; 2) priorizar el gasto público en educación y salud; 3) llevar a cabo la reforma tributaria; 4) dejar que el mercado determinara las tasas de interés positivas; 5) mantener un tipo de cambio competitivo; 6) realizar una política comercial liberal; 7) permitir la inversión directa extranjera; 8) privatizar las empresas del Estado; 9) desregular los distintos sectores de la economía; 10) comprometerse a proteger los derechos de propiedad de la piratería (Williamson, 1990).

Estos diez enunciados conforman lo que desde entonces se conoce como el Consenso de Washington sobre la reestructuración latinoamericana. Se presumía que su instrumentación traería estabilidad macroeconómica y una mejor asignación de los recursos para hacer más productivas las economías de la región. Y en efecto, entre 1989 y 1993, que es el período de auge del optimismo neoliberal latinoamericano, se lograron corregir muchos abusos en la conducción de política macroeconómica, reducir el proteccionismo y desregular parcialmente las economías latinoamericanas que una tras otra, con mayor o menor decisión, dejaron atrás las viejas políticas y concepciones desarrollistas. Un papel determinante en la creación de este Consenso lo tuvo el Plan Brady de reducción de la deuda externa, puesto que condicionaba la elegibilidad del país para participar en él a que introdujera las reformas bajo la tutela de los organismos multilaterales. En este Consenso participaba, además, la comunidad financiera internacional que expresó su apoyo reactivando los flujos de capitales hacia la región en proporción con el grado de reforma logrado en cada país que empezó a medirse mediante un nuevo indicador denominado *riesgo país*⁶. Así que, por primera vez después de diez

⁶ Este indicador, que florece a la sombra del mercado secundario de la deuda externa después de la crisis del 82, poco a poco se convierte en una medida de evaluación de la estabilidad política y del grado de reformas realizadas por un determinado país, tal como son apreciadas por simples analistas de deuda de las entidades financieras que improvisadamente se convirtieron en *expertos* en la economía, la sociedad y la política de los países por ellos observados. Y la verdad es que, aunque sabían muy poco de economía, menos aún de política y absolutamente nada de la sociedad, empezaron a orientar la matriz de opinión de los inversionistas y demás agentes económicos que en pleno proceso de globalización se iban interesando por las economías *emergentes*, de las cuales ellos también nada sabían. Y como en el país de los ciegos los tuertos..., estos analistas descubrieron muy pronto un nuevo campo de ejercicio autónomo de la profesión fundando *agencias evaluadoras de riesgo* que, conjuntamente con la burocracia de los organismos multilaterales, tendrán una influencia desproporcionada en la formación de las expectativas y opiniones de la comunidad financiera internacional sobre los países en desarrollo. La absoluta y total ignorancia de estos formadores de opinión acerca de la realidad económica, política y social de estos países, de sus verdaderos flujos comerciales, de sus relaciones económicas y políticas recíprocas, etc., se expresa claramente en la tendencia a considerar a América Latina como una réplica de Estados Unidos, donde las repúblicas ocupan el lugar de los estados de la Unión. Esto le permite presumir la existencia de vínculos entre los países

años, la transferencia neta negativa de recursos se invirtió y la región recibió entre 1991 y 1992 un flujo neto de recursos de 20 millardos de dólares (Edwards, 1995, 82).

Las reformas estructurales

Las reformas estructurales que debían acompañar a los programas de ajuste tenían el propósito de asegurar la estabilidad macroeconómica y sentar las bases del crecimiento, corrigiendo las distorsiones acumuladas. En primer lugar, estaba la reforma fiscal, acompañada de un intenso programa de privatización de empresas estatales. Luego la reforma comercial complementada con la flexibilización de los mercados laborales para que las economías nacionales alcanzaran el nivel de productividad del mercado mundial y, finalmente, la reforma financiera, para restablecer una cierta eficiencia en la intermediación y, sobre todo, estimular la creación de ahorro interno crónicamente insuficiente en la región. Estas reformas –que antes de 1989 habían sido emprendidas de manera consistente tan sólo por Chile, México, Costa Rica y Uruguay– se convirtieron en condiciones fundamentales para la reestructuración de la deuda por el Plan Brady en 1989 que, en cierta manera, sirvió de instrumento ejecutor del Consenso de Washington. Así, a la sombra de la reestructuración de la deuda externa, las reformas se extendieron también a Argentina, Brasil, Venezuela, Perú y finalmente a casi todos los países de la región.

La reforma fiscal

Las dificultades fiscales de los países de la región son endémicas, asociadas, como vimos, a una base productiva restringida y al conflicto social que obliga permanentemente a un gasto público mayor que la recaudación tributaria mermada por la evasión. En la posguerra y hasta los 70, muchos países de la región lograron mantener una cierta disciplina, pero desde entonces el fuerte desequilibrio fiscal, que había sido una característica de los países del Cono Sur, se generalizó a toda la región. La manera más frecuente de financiar el déficit fiscal, que normalmente excedía las capacidades de endeudamiento del Estado, era mediante la *creación* de dinero en exceso de la demanda real (*seigniorage*), lo cual tiende a generar inflación. Entre 1971 y 1982, la tasa de *seigniorage* –medida como la relación entre el cambio en el dinero primario y el ingreso total del gobierno– ha estado entre 17 y 23 puntos

que en realidad no existen. Peor aún, la denominación genérica de Tercer Mundo los induce por analogía con la situación del Primer Mundo a creer que, entre los países en desarrollo, hay una integración de relaciones económicas que sólo existe en su imaginación. Pero el hecho de que estos *expertos* creen que tales relaciones existen condiciona de tal forma las expectativas de la comunidad financiera que hace que sus predicciones se conviertan en profecías autocumplidas. El *efecto tequila* es quizás el ejemplo más famoso de las consecuencias de esta mezcla de globalización real y provincialismo mental de los agentes económicos, pero no es el único.

porcentuales en casi todos países latinoamericanos con excepción de Venezuela y algunos países centroamericanos y del Caribe que tienen tasas inferiores a 6 puntos porcentuales (Edwards, 1995, 83). Esta tasa puede ser tomada como un buen indicador de la intensidad del conflicto social tal como se refleja en la administración pública⁷.

La crisis de la deuda externa agravó el problema de cómo cerrar la brecha entre ingresos y egresos fiscales al imponer la necesidad de generar nuevos fondos para financiar las transferencias de recursos al exterior para servir la deuda, mientras se reestructuraba el gasto público y la recaudación fiscal⁸. Pero la reestructuración del gasto público y de la recaudación fiscal implica reformas complejas en el sistema asistencial, en la educación, salud, en los programas de inversión y en las empresas del Estado, así como requiere de reformas legislativas. Todas ellas exigen mucho tiempo y la generación de un clima político propicio. De manera que los gobiernos apremiados por la necesidad de generar inmediatamente recursos para las transferencias al exterior, prefirieron practicar recortes proporcionales de todos los gastos, sin atender a las especificidades de los distintos programas comprometiendo seriamente su eficiencia. Así, por ejemplo, los recortes en los ya precarios e insuficientes programas de mantenimiento contribuyeron grandemente al deterioro de la infraestructura en los países de la región, lo cual tuvo un fuerte impacto en el crecimiento⁹. Pero, aun así, los recursos generados fueron insuficientes y los compromisos tuvieron que ser financiados principalmente con recursos de los organismos multilaterales y con sucesivas reestructuraciones de la deuda.

A partir de la segunda mitad de la década de los 80 se da un notable mejoramiento en los balances presupuestarios de la región y durante la década de los 90 los déficit presupuestarios se han mantenido dentro de límites razonables. La nueva situación ayudó también a eliminar el *cuasi déficit fiscal*, que se refiere a las pérdidas del Banco Central, ocasionadas por la existencia de tasas de cambio diferenciales que lo obligaba a comprar divisas caras a un sector para venderlas más baratas a otro; o causadas por los subsidios a instituciones bancarias en crisis que suelen ser financiados mediante la emisión de obligaciones cuya tasa de interés implica una pérdida por parte del Banco Central. Pero, por otra parte, se descuidó el problema de la *deuda interna* que la crisis de 1982 agravó, puesto que los gobiernos, al

⁷ Hay muchos trabajos que reseñan este hecho, como Bruno (1991), Dornbusch y Fischer (1993) y Edwards y Tambellini (1991).

⁸ Con frecuencia la carga financiera y la inflación agravan el déficit fiscal de tal manera que países con fuertes déficit tienen un superávit en su *presupuesto primario*, es decir en el presupuesto que excluye el servicio de la deuda. Así, por ejemplo, Argentina arrojó un déficit de -22% del PIB en 1989, mientras que su presupuesto primario tenía un superávit de 0,4%. Del déficit total sólo 15% era debido a la inflación.

⁹ Estudios del Banco Mundial indican que para superar las deficiencias en infraestructura la región debía invertir más de 50 millardos de dólares entre 1994 y 2001.

verse imposibilitados de acceder al crédito externo, recurrieron más y más al mercado interno abarrotándolo y creando una seria competencia para el sector privado, cuyo consumo e inversión se vieron fuertemente afectados, sobre todo durante los primeros años de la crisis. Luego, la reestructuración de la deuda de acuerdo con el Plan Brady trajo un cierto alivio y la reforma financiera, al reducir los encajes legales y poner en práctica otras medidas que aumentaron la capacidad crediticia nacional, también ayudó a mejorar la situación. Pero la deuda externa ha ido creciendo y en la actualidad sigue siendo un problema serio que puede afectar sensiblemente la estabilidad macroeconómica. La existencia de una gran deuda pública interna hace que la economía nacional dependa mucho más de las expectativas cambiantes de los agentes económicos incrementando su inestabilidad.

También se tomaron medidas en el ámbito tributario. Se mejoró el sistema de recaudación que, sin embargo, sigue siendo hasta el día de hoy deficiente en el mayoría de los países. La reforma legislativa privilegió la tributación indirecta sobre la directa. Se generalizó el impuesto al valor agregado (IVA) y se modificó el impuesto sobre la renta reduciendo las tasas máximas y aumentando las mínimas, pero se elevó el nivel de exención lo cual ayudó a reducir el sesgo regresivo¹⁰. La reforma benefició considerablemente al capital corporativo, reduciendo el número de impuestos que las empresas debían pagar y, sobre todo, disminuyendo la tasa marginal máxima de impuesto sobre la renta corporativa. Se eliminó la inseguridad que había sobre la manera de pechar las ganancias de capital, puesto que en su mayoría los países decidieron tratarlas como ingresos ordinarios y se redujeron los límites a las remesas de capital para atraer la inversión extranjera.

La privatización y la desregulación

Hasta 1980, el crecimiento del sector público fue considerable. En primer lugar, debido a que la estrategia desarrollista favorecía la inversión pública para fomentar aquellas industrias que eran consideradas básicas para consolidar una industria nacional, pero que requerían de montos de inversión superiores a los que la relativamente débil clase empresarial local podía acometer, y que no se querían dejar en manos de los inversionistas extranjeros porque se consideraba que era peligroso para la soberanía nacional. Esta manera de pensar no era sólo latinoamericana, sino que formaba parte del modelo de la posguerra y era una herencia de la reestructuración fascista. Pero, en América Latina, se alimentaba también de la triste experiencia del modelo de enclave monoexportador, donde con frecuencia el sector más importante de la economía estaba en manos de empresas extranjeras que llegaron a tener un peso desmedido en la vida política del país anfitrión, como lo muestra el caso más emblemático de la United Fruit en Centroamérica. De manera que el concepto de *empresa estratégica* tenía esta doble connotación

¹⁰ El nivel de exenciones aumentó de 1% del producto a 2% (Edwards, 1995, 85).

de básica tanto para el desarrollo industrial como para la preservación de la soberanía del Estado nacional.

Muchas otras empresas llegaron a manos del Estado en las sucesivas operaciones de auxilio al sector privado en dificultad. Con frecuencia, el Estado adquiría empresas quebradas por la mala gerencia privada y, para proteger los empleos o garantizar ciertos suministros, las reflotaba incluso a costa de grandes pérdidas para el fisco. Desde esta perspectiva, el crecimiento del sector público era un claro reflejo de la dificultad que el modelo tenía para crear una auténtica clase empresarial en la región. Las condiciones protegidas de la sustitución a menudo favorecían la prosperidad de gestores ante el gobierno con fuertes conexiones clientelares con la clase política, pero sin ninguna capacidad empresarial que terminaban quebrando las empresas por mala gerencia, cuando no lo hacían con una intensión expresa. En algunas fases de la industrialización sustitutiva, los subsidios directos e indirectos a la inversión privada eran tales que el verdadero negocio para el empresario consistía en importar bienes de capital y armar plantas industriales para luego abandonarlas, una vez obtenido los subsidios, como ocurrió en Venezuela hasta los años 60.

La estrategia desarrollista implicaba también una cierta orientación estatal de la asignación general de los recursos que, si bien nunca llegó a tener la efectividad que tuvo en las economías centralmente planificadas, creó un amplio marco legislativo de regulaciones y restricciones a la actividad privada que con el tiempo fue convirtiéndose en una pesada carga de permisos, trámites, impedimentos a la entrada y salida de ciertos sectores, regulaciones de precios y otras complicaciones que, más que orientar la inversión y favorecer la productividad, la obstaculizaban considerablemente. Además, la falta de una supervisión adecuada y la corrupción creciente hicieron que este complicado marco regulatorio sirviera, sobre todo, para generar privilegios a favor de pequeños grupos que obtenían grandes ganancias rentistas.

Pero en la medida en que el proceso de transnacionalización ha ido socavando la base nacional de la acumulación de capital y la globalización ha ido segmentado el territorio social de manera transversal a la vieja economía nacional, el concepto de *industria estratégica* ha ido perdiendo su razón de ser. Hoy en día, la *soberanía* de una *economía nacional* no depende del control *nacional* de esta o aquella industria, sino de su capacidad de negociación en el seno de la *comunidad internacional* que, a su vez, se sustenta en el peso específico que tiene en la economía mundial. Un peso específico que viene dado no sólo por su tamaño, sino, sobre todo, por el tipo de flujos que la integran a la economía mundial. Por eso, una economía como la de España, que por su tamaño ocupa el décimo lugar, tiene un mayor peso específico que una economía como la brasileña que es la octava. En este contexto la empresa estatal ha perdido el lugar privilegiado que el modelo de la posguerra y el desarrollismo le asignaban. No es pues de extrañar que la privatización de

las empresas del Estado se convirtiera en unos de los ejes de la reestructuración neoliberal.

En América Latina, la privatizaciones se justificaron, en primer lugar, como una medida para sanear las finanzas públicas agobiadas por los déficit crónicos de muchas de estas empresas, aunque no todas. La privatización permitía erradicar una fuente de pérdidas y obtener recursos provenientes de la venta para aliviar la grave crisis fiscal de los años 80. En segundo lugar, como una manera de abrir nuevos espacios a la inversión privada en sectores estancados y mejorar los servicios públicos como electricidad, teléfono, transporte y servicios financieros; y, en tercer lugar, para ampliar la base de la propiedad privada que, en la práctica, significaba conceder nuevos espacios al capital transnacional. Entre 1985 y 1992, más de dos mil empresas fueron privatizadas en los sectores de servicios públicos, bancos y seguros, autopistas, puertos, transportes, manufacturas y otros. Pero incluso en los países con los programas más radicales, las grandes empresas estatales rentables no fueron tocadas. Algunas de estas empresas como Codelco en Chile, Pemex en México y Pdvsa en Venezuela están protegidas por razones históricas y políticas y simbolizan la afirmación de la soberanía del Estado nacional frente al orden neocolonial monoexportador. Pero, por esto mismo, también expresan la supervivencia de esa *gran hacienda* que, en el fondo, era cada uno de estos países al momento de constituirse como Estado nacional: un territorio social compuesto por siervos y peones excluidos y administrados por un colectivo de latifundistas exportadores, auténticos propietarios de la *nación*. Más que en la innegable influencia de las grandes reestructuraciones del siglo xx, el *estatismo* latinoamericano como ideología nacionalista tiene sus raíces en su experiencia neocolonial.

La reestructuración neoliberal, al cuestionar la propiedad del Estado y su mediación del mercado, busca explícitamente homogeneizar el territorio social configurado por el sistema de Estado nacionales para facilitar la nueva segmentación transnacional que caracteriza la globalización. Pero al hacer esto, replantea la cuestión de *quiénes deben ser los propietarios de las, condiciones de producción de la riqueza en una sociedad de hombres libres y soberanos*; y, más aún, pone al descubierto *la mistificación moderna que el propio liberalismo ha hecho, identificando la propiedad pública con la propiedad de todos los ciudadanos*. En efecto, *la crítica neoliberal, al poner de manifiesto que la propiedad estatal de las empresas beneficia a grupos rentistas con exclusión de la gran mayoría de la población*, señala la apropiación privada que hacen ilegítimamente sectores del bloque de poder que administran directamente el Estado o tienen relaciones clientelares con esos administradores. Desde luego que el propósito de la crítica neoliberal es el de reemplazar a estos sectores clientelares y rentistas con el capital corporativo globalizado, de ahí su ataque al Estado empresario en favor del mercado.

La propuesta de reemplazar al Estado con el capital transnacional como el inversionista estratégico refleja claramente un aspecto central de la globalización y de la nueva segmentación del territorio social. Pero durante los años 90, este proceso de sustitución ha mostrado una cierta debilidad. La inversión extranjera en la región ha aumentado significativamente respecto a la década anterior, pero sigue siendo pequeña, de manera que, incluso para la burocracia de los organismos multinacionales, se ha hecho evidente la necesidad de reforzar el sector empresarial local para lograr tasas de crecimiento aceptables, desde luego, un sector empresarial local cada vez más integrado a la economía global. Además, la fuerte oposición política a las privatizaciones ha obligado a hacer concesiones a la autovaloración laboral, permitiendo una participación limitada de los trabajadores en los procesos de privatización. Esta que podría ser una línea interesante para crear *nuevas formas de propiedad* y reducir la exclusión, es totalmente marginal al proceso de privatización actual y en esto radica su carácter neoliberal, mucho más que en la *desestatificación* que no implica en el fondo ningún cambio en la organización capitalista.

La reforma comercial

La política de sustitución de importaciones había estimulado el desarrollo de un complejo y pesado sistema de protección con elevados aranceles así como la imposición de cuotas y prohibiciones de importación de ciertos bienes. A principios de los 80, América Latina era la región con la mayor tasa promedio de protección que alcanzaba más de 50 puntos, mientras que en África era de 39 y en Asia apenas del 25 o menos. Este hecho, aunado al engorroso sistema de permisos y licencias, que afectaba no sólo a las importaciones sino también a las exportaciones, puesto que con frecuencia encarecía el costo de importación de bienes intermedios y de capital utilizados en la producción de bienes de exportación, reduciendo la *tasa de protección efectiva* al valor agregado nacional que, en muchos casos, llegaba a ser negativa, haciendo que esos bienes fuesen poco competitivos en el mercado internacional (Del Bufalo, 2001b, vol. 1, cap. VII). Además, la política proteccionista y de subsidios favorecía la sobrevaluación permanente del tipo de cambio como una manera de abaratar el valor de importación de bienes de capital y de materias primas para bienes de consumo masivo. Este sistema era contradictorio puesto que, por una parte, los aranceles encarecían el valor directa e indirectamente importado y, por la otra, se trataba de abaratarlo con un tipo de cambio sobrevaluado. A estas condiciones macroeconómicas se añadían las características microeconómicas de ineficiencia causadas por el atraso tecnológico y la escasa capacidad gerencial para innovar, consecuencias, a su vez, del ambiente sumamente protegido en que operaban las empresas.

Este sesgo, contrario a la exportaciones, no pudo ser superado sino parcialmente por la política de promoción de exportaciones, basada

fundamentalmente en la política de incentivos fiscales al valor agregado nacional y en el crédito a las exportaciones, que muchos países de la región impulsaron a partir de la segunda mitad de los 60. Pero posiblemente el defecto mayor de la política de promoción de exportaciones estuvo en el hecho de que los subsidios no estaban condicionados al logro de metas preestablecidas tales como conquista de cuotas determinadas del mercado internacional, lapsos perentorios para alcanzar niveles de productividad internacionales y otros¹¹. De manera que rápidamente la promoción de exportaciones se convirtió en otra oportunidad adicional de obtener ganancias rentistas, es decir, derivadas de un privilegio institucional y no de la eficacia productiva (Nogués, 1990).

De manera que la promoción de exportaciones, lejos de contrarrestar el carácter rentista de la industria nacional lo reforzaba y, con frecuencia, proporcionaba subsidios a empresas que de todas maneras hubieran exportado con éxito. En efecto, los mejores logros en el incremento de las exportaciones no tradicionales se obtuvieron principalmente mediante el establecimiento de empresas que, desde su fundación, tenían por objetivo el mercado internacional y estaban ubicadas en sectores naturalmente competitivos. De manera que puede decirse que el objetivo de reconvertir el aparato industrial, desarrollado por la sustitución de importaciones, en generador de exportaciones competitivas en el mercado mundial no fue alcanzado por la política de promoción de exportaciones. Las economías latinoamericanas en los años 80 todavía tenían un comercio exterior basado fundamentalmente en exportaciones intensivas de recursos naturales y en importaciones esenciales para sostener la actividad productiva. Después de más de 50 años de esfuerzos para reducir la dependencia de las economías latinoamericanas del ciclo económico internacional, la vulnerabilidad externa de estas economías no había mejorado, por el contrario, se había vuelto más rígida.

El carácter esencialmente rentista de la industria nacional fue el responsable también de que no prosperaran los esquemas de integración regional y subregional, puesto que con frecuencia las negociaciones se empantanaban en interminables discusiones burocráticas por el reparto de las asignaciones de sectores y subsectores industriales a ser desarrollados, sin que los sectores empresariales tuviesen ningún interés en participar y, con frecuencia, se oponían por temor a perder sus privilegios locales. La experiencia del Pacto Andino es, a este respecto, muy ilustrativa de la incapacidad de integrar mercados nacionales fuertemente protegidos y mediatizados por relaciones clientelares que limitaban considerablemente la capacidad empresarial y la productividad del trabajo. Estos esfuerzos mostraron que el modelo —que ya no lograba expandir el mercado interno— se mostraba

¹¹ En los países del Sureste asiático, en cambio, la promoción de exportaciones estuvo estrictamente vinculada al cumplimiento de metas específicas y, cuando no eran alcanzados, sectores enteros eran abandonados a su suerte.

también sumamente inadecuado para abrirlo a un mercado supranacional. En este sentido, la sustitución de importaciones, que fue el mecanismo para crear un verdadero mercado interno en América Latina, mostraba su limitación para expandir este mercado más allá de ciertos límites dramáticamente representados por los millones de excluidos.

En los años 70, los esfuerzos por superar estas barreras llevaron a los regímenes del Cono Sur a ensayar medidas de liberalización que encontraron la resistencia no sólo de los trabajadores sino, sobre todo, de los grupos clientelares que estaban en riesgo de perder sus ganancias rentistas. De manera que los regímenes de derecha encontraron fuerte oposición al programa de total liberalización también en aquellos sectores industriales que inicialmente los habían apoyado para contener la autovaloración del trabajo. Pero las nuevas condiciones creadas por la crisis de la deuda externa, en especial la mayor dependencia de los créditos de los organismos multilaterales para financiar los déficit, permitieron a los gobiernos una mayor autonomía de los grupos clientelares, escudándose en las presiones a veces reales y a veces supuestas que estos organismos hacían a favor de las reformas. En la segunda mitad de los 80, se inició en la región una liberalización del comercio con el claro propósito de eliminar el sesgo antiexportador de las economías latinoamericanas.

Por lo general, los países latinoamericanos empezaron a ajustarse a las normas del GATT en materia de comercio exterior. Se redujeron y se simplificaron los aranceles, se eliminaron los sistemas de cuotas y prohibiciones, se agilizaron los procedimientos, se levantaron muchas de las regulaciones y permisos que reducían la competencia y favorecían el clientelismo, facilitando las iniciativas de exportación. Durante la fase de transición, mientras se eliminaban las barreras proteccionistas, el tipo de cambio subvaluado puede compensar a los exportadores de las trabas aún existentes y reducir las ganancias rentistas de los importadores y, como la eliminación de tales trabas podía tomar cierto tiempo antes que su productividad mejorara, se favorecía el mantenimiento por largo tiempo de un tipo de cambio subvaluado. Esto de hecho equivalía a reducir el salario real como base de estímulo a las exportaciones en sustitución del incremento de la productividad. Desde luego se suponía que ésta era una compensación transitoria, mientras los otros beneficios antes señalados de la apertura surtían su efecto incrementando la productividad nacional. Pero, de hecho, el mantenimiento de los salarios reales a un nivel bajo y de una redistribución del ingreso a favor del sector exportador era el objetivo efectivo de la liberalización, revelando de este modo el sesgo marcadamente contrario a la autovaloración laboral de la reestructuración neoliberal. En un estudio del Banco Mundial se llegó a decir que: "The long term performance of the real exchange rate clearly differentiates 'liberalizers' from 'nonliberalizers'" (Michael y Papageorgius, 1991, 119).

Pero para poder sostener un tipo de cambio real subvaluado por largo tiempo es necesario evitar toda política expansionista, lo cual es difícil de lograr en condiciones de fuerte conflicto social. Aquí se revela nuevamente el sesgo contrario a la autovaloración laboral que tiene la reestructuración neoliberal. Sesgo que deriva sencillamente del hecho de que quiere utilizar medidas de política económica en sustitución del crecimiento de la productividad real que sólo el desarrollo tecnológico puede dar.

El tipo de cambio

Más allá de mantenerlo subvaluado por largo tiempo, no hay consenso entre los reformadores acerca del tipo de cambio. El liberalismo decimonónico propiciaba el tipo de cambio fijo implícito en el patrón oro al igual que lo hacía el keynesianismo del sistema de Bretton Wood. En cambio, el monetarismo friedmaniano de la primera fase de la reestructuración neoliberal favorecía el tipo de cambio variable con el argumento de que permitía aislar el sector real de la economía de los choques externos y de la inflación doméstica. Pero a más de 10 años del derrumbe del sistema de Bretton Wood, en el umbral de la crisis de la deuda, un grupo de países latinoamericanos, entre ellos Venezuela Chile, Ecuador y los países de Centroamérica, mantenían todavía tipos de cambio fijos. Otros como Brasil y Colombia habían adoptado el cambio fijo deslizante (*crawling peg*) que en su momento fue defendido con entusiasmo por parte de la tecnocracia del FMI (Williamson, 1981).

Pero a partir de los 90 los técnicos del FMI empezaron a argumentar que el cambio fijo deslizante era una manera de institucionalizar la inflación, lo cual liberaba al gobierno de la presión de instrumentar un programa antiinflacionario serio. Por lo tanto, había que retornar a una tasa fija para obligar a la disciplina fiscal, asegurar una política creíble y tener un ancla para los precios¹². El ejemplo extremo de este nuevo humor de los reformadores fue la instrumentación del Programa de Conversión de Cavallo en 1991 que puso de moda la Caja de Conversión entre muchos pregoneros superficiales de las reformas. A lo largo de los años 90, el crecimiento sostenido de la economía de Estados Unidos y el aproximarse de la Unión Monetaria Europea estimularon la radicalización de estos pregoneros que empezaron a proponer la

¹² Esta vez la defensa del tipo de cambio fijo se fundaba en la necesidad de darle constancia y credibilidad a las políticas de gobierno, obligándolo a no abusar de la política monetaria. Además, se argumentaba que, con un mercado laboral rígido que impide el logro del pleno empleo, es ventajoso para el gobierno sorprender al sector privado con devaluaciones inesperadas que reducirían el salario real, haciendo crecer el empleo y el producto (Calvo, 1978, 1411-1428). Esta tesis recibió una respuesta contraria desde la misma óptica neoclásica que asegura que, como los agentes económicos tienen expectativas de desequilibrio, anticiparán la acción del gobierno ajustando sus salarios y precios que dará resultado en más inflación (Edwards, 1995, 105).

dolarización de la economías latinoamericanas como la solución definitiva de los desequilibrios monetarios de la región. El problema fundamental del tipo de cambio fijo es que sin una rigurosa política fiscal y una sólida estabilidad política está destinada a fracasar y es ingenuo pensar que una restricción institucional como la implicada en el tipo de cambio fijo sea suficiente para contener la conflictividad social. Por eso esta *solución* no es muy recomendable en una América Latina donde el conflicto social determina un ciclo político de presupuestos restrictivos durante los primeros años de la nueva administración, seguidos de presupuestos expansivos en los años próximos a las elecciones con independencia de las condiciones económicas. En los últimos años, en los círculos del Fondo Monetario Internacional, aunque persiste la controversia, tiende a prevalecer la tesis de las tasas flexibles porque:

As already observed, fixed exchange rates or, more generally, exchange rate systems with very limited flexibility, have been a constant feature and a common factor in all the major currency crisis occurring in the 1990's. The value of these lessons should not be lost (Grilli, 1999, 227).

Las sucesivas crisis de los 90, en particular la de México en 1994 y la del Sureste asiático de 1997, han contribuido a aumentar la atención que se le presta al sistema de tipos de cambio en la discusión sobre la reforma del sistema monetario internacional. La experiencia latinoamericana con cambios fijos o variables demuestra que el uso del tipo de cambio para paliar sus insuficiencias estructurales tiene un efecto relativamente limitado.

La reforma financiera

El sector financiero estaba fuertemente protegido y regulado por el Estado, el cual solía fijar directamente las tasas de interés. Durante la crisis de los 80, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos abusaron con frecuencia de esta prerrogativa para mantener las tasas de interés por debajo de la inflación con el propósito de ayudar a la reactivación económica. Pero la permanencia por largos períodos de tasas de interés negativas estimulaban la fuga de capitales, así como el financiamiento de proyectos pocos rentables que contribuían a una mala asignación de los recursos. Además, era práctica usual dirigir la asignación de créditos a los distintos sectores de la economía mediante instituciones específicas como los bancos de desarrollo, que ofrecían tasas subsidiadas y obligando a los bancos a reservar cierta proporción de su cartera para sectores determinados como la agricultura, estableciendo encajes diferenciales.

Las regulaciones bancarias imponían fuertes barreras a la entrada de nuevas instituciones financieras en un sistema conformado principalmente por bancos comerciales. Existían también muchas trabas para el desarrollo de los mercados de capitales. Las bolsas de valores eran muy pequeñas y concentradas en pocas acciones y no había inversionistas institucionales. Todo esto

limitaba las fuentes de financiamiento para las empresas alternas al crédito bancario. La carencia de un sistema de supervisión adecuado y la falta de transparencia favorecían el autofinanciamiento del grupo bancario y el refinanciamiento de préstamos dudosos que comprometían la calidad de la cartera. Situación agravada por la certeza del socorro por parte del Estado en la eventualidad de iliquidez que de hecho proporcionaba un seguro implícito a los depósitos, favoreciendo la toma de riesgos desmedidos y el descuido de provisiones adecuadas para la cartera morosa. Además, en los países con tasas elevadas de inflación, los encajes legales eran muy altos, de 20% en México o de 52% en Chile, y esto, al igual que la sobrevaloración frecuente de la moneda, al estimular la especulación en divisas, reducía el volumen de recursos intermediados en moneda local. El resultado era un sistema bancario con un nivel de intermediación muy bajo. En todos los países, con excepción de Venezuela, la relación entre el dinero (M_2) y el PIB no alcanzaba 30%, cuando en los países desarrollados supera 90%. Todo esto generaba elevados costos unitarios y un diferencial entre tasas de interés pasivas y activas (*spread*) muy amplio, claro indicador de la ineficiencia del sector.

Las malas prácticas bancarias conjuntamente con el creciente deterioro de la situación macroeconómica fueron aumentando la *fragilidad financiera* de casi todos los países desde finales de los 70. De tal manera que, cuando sobrevino la crisis de la deuda externa, países como Argentina, Chile, Uruguay, pero también Colombia y México, confrontaron fuertes crisis financieras. En muchos casos, estas crisis fueron precipitadas por la agudización de las malas prácticas bancarias a medida que se iba liberalizando el sistema sin introducir previamente una supervisión y normativas adecuadas. Las elevadas tasas de interés y las tendencias recesivas que normalmente seguían a los programas de estabilización ortodoxos y de liberalización eran un estímulo muy fuerte para que la banca latinoamericana redujera aún más su actividad de intermediación a favor de todas esas malas prácticas antes reseñadas. En parte tales prácticas eran medidas defensivas, puesto que en una situación de escasa demanda de créditos y crecientes depósitos, existe un fuerte estímulo a emprender directamente proyectos de inversión en sustitución de los inversionistas no financieros que no pueden costear las altas tasas de interés y en actividades especulativas –cuyas oportunidades se incrementan con la apertura económica– como una manera de colocar de manera rentable su exceso de liquidez. Si no existe una supervisión y una normativa que lo impida, los bancos tenderán a volcarse hacia estas actividades, reduciendo aún más la intermediación y aumentando la fragilidad financiera hasta el punto que una pequeña variación en las condiciones macroeconómicas puede desencadenar una serie de quiebras, como lo mostró la crisis financiera de Venezuela de 1994, donde la persistencia por varios años de altas tasas de interés real en un sistema financiero mal gerenciado y peor supervisado terminó en la quiebra de más de 54% del sistema.

A finales de los 80, la mayoría de los países liberaron las tasas de interés, eliminaron las asignaciones discrecionales de créditos, armonizaron los requerimientos de los encajes legales, relajaron las barreras de entradas, estimularon el desarrollo de los mercados de capitales y la participación de inversionistas internacionales. Además, se prestó atención a la supervisión y se crearon marcos legales adecuados. De manera que en los 90 la región empezó a mostrar un sector financiero totalmente desregulado con una fuerte participación del capital foráneo que contrastaba con el del Sureste asiático que permanecía fuertemente protegido (Edwards, 1995, 212). Entre 1989 y 1994, hubo una formidable expansión de los mercados de capitales, las bolsas de valores de Argentina, México y Venezuela, por ejemplo, expandieron 10 veces en el valor de sus transacciones en ese período y los inversionistas financieros, arrastrados por la ola de la globalización particularmente fuerte en este sector, descubrían así los *nuevos mercados emergentes*. Conformándose a uno de los aspectos más resaltantes de la globalización, también en América Latina el comportamiento de los mercados de capitales desplazaba al de los mercados reales como el principal indicador de la actuación de la economía, creándole a la región un nuevo problema que es el de la imperfección de la información de los mercados tal como se refleja en el indicador de *riesgo país*, del cual hablaremos más adelante.

Objetivos técnicos y efectos reales de las reformas

La reforma fiscal buscaba sanear las finanzas públicas desequilibradas por los abusos de la fase declinante del modelo de sustitución de importaciones. La eliminación de estos abusos es el aspecto positivo de la reestructuración neoliberal que se propone como una solución genuina a una necesidad realmente existente. Naturalmente la reforma fiscal depende de una redefinición del papel Estado que evite la repetición de los abusos pasados y, aquí, la corrección de los errores pasados se convierte en propuesta de redimensionamiento de sus funciones a favor del mercado, considerado una mejor instancia de coordinación de las actividades económicas. Este es el aspecto ideológico que fundamenta la *corrección técnica*. La teoría neoclásica que considera que el mercado es un asignador óptimo de los recursos, incluso en una economía capitalista —es decir, una economía monetaria de producción para el mercado—, es la que sustenta la racionalidad de las propuestas en torno al gasto público y al sistema tributario. De manera que la eficacia de tales propuestas depende de que la teoría comprenda correctamente las relaciones que caracterizan la economía nacional.

Pero al margen de que la teoría sea o no acertada, o de cuál sea la eficacia técnica de las propuestas, éstas tienen un efecto cierto de orden práctico que es el de diluir las particularidades que el Estado introduce en la economía, dándole una especificidad *nacional*. El objetivo práctico es el de *estandarizar* las actuaciones del Estado para convertirlo en la *misma instancia de administración* que se reitera de la misma manera en cada país, es decir, para

que en cada país existan reglas del juego claras, para decirlo con la terminología de los sectores empresariales, y de esta manera obtener la *homogeneización* de todo el territorio social mundial. Se trata pues de construir un sistema modular de *gerencia territorial* que repite las mismas pautas de la organización corporativa. Quizás no sea una exageración decir que la tendencia de este proceso es la de convertir al Estado nacional en una franquicia de gerencia territorial: *la misma unidad de venta o producción que ofrece el mismo producto del mismo modo, pero en distintos sitios*, en este caso, en distintos países. Al mismo tiempo que el Estado se redimensiona y estandariza, el mercado liberado de las interferencias estatales cohesiona y coordina las actuaciones formalmente iguales de los agentes económicos, homogeneizando así el territorio social convertido en una serie de unidades de decisión formalmente iguales. La liberalización implica pues la disolución de las especificidad nacional en un territorio social globalizado.

Desde este punto de vista, la propiedad estatal de actividades productivas o de servicios, que el enfoque técnico propone eliminar para reducir el déficit fiscal y mejorar la eficiencia productiva, es sobre todo un obstáculo local a la difusión de la propiedad corporativa, por cuanto representa la propiedad privada del bloque de poder nacional. Esto explica por qué la polémica acerca de la privatización se carga de *nacionalismo* que oculta la oposición de aquellos sectores del bloque de poder que no participan o no se benefician de la globalización. Con frecuencia, este nacionalismo se mezcla con el *estatismo socialista* que confunde propiedad del Estado con propiedad social. De esta manera los sectores que defienden la soberanía nacional se unen con los que luchan contra el capitalismo para oponerse a los *liberalizadores* que favorecen la expansión del mercado y la nueva segmentación del territorio social que hace el poder corporativo. Esto constituye un verdadero proceso de deconstrucción de los viejos alineamientos políticos tipificados por las tradicionales posiciones de derecha e izquierda para recomponerse transversalmente en un movimiento antiglobalizador y uno favorable al nuevo orden que establecen entre sí una dinámica que tiende a sofocar la autonomía de la autovaloración laboral.

La reforma financiera tenía como propósito mejorar la intermediación financiera que estaba muy deteriorada. La gran ineficiencia del sector financiero, que se había ajustado para obtener su principales ganancias aprovechando la elevada inflación crónica y las posibilidades de autopréstamos, era un fuerte límite a la expansión de los sectores productivos. La reforma debía mejorar la tasa de interés pasiva con lo cual se suponía, siguiendo la teoría neoclásica, que el ahorro aumentaría y se reduciría al mismo tiempo la tasa activa con lo cual se incrementaría la demanda de fondos para invertir en el sector productivo.

Desde la formulación de los primeros modelos keynesianos, se ha hecho mucho énfasis en el papel determinante que tiene la inversión en el

crecimiento de una economía. Las primeras teorías del desarrollo ponían de relieve que la característica fundamental de lo que entonces se denominaban países atrasados era un nivel de inversión insuficiente, debido a la escasa formación de ahorro interno. Este era el “círculo vicioso de la pobreza” (Del Búfalo, 2001b, vol. 2, cap. II), como lo denominaron Rosenstein-Rodan y Ragnar Nurkse. Inspirados por la teoría neoclásico-keynesiana entonces dominante, los economistas recomendaban romper este círculo atrayendo inversión extranjera que en esos tiempos empezaba a fluir no sólo hacia los sectores de exportación tradicionales, sino también hacia aquellas áreas industriales que la estrategia desarrollista ponía a su alcance. En los años 60, las teorías dependentistas, inspiradas por los neomarxistas Paul Baran y Paul Sweezy que consideraban el subdesarrollo como un proceso concomitante con el desarrollo, sostenían, en abierta polémica con los economistas *burgueses*, que los países subdesarrollados generaban suficiente excedente interno que, sin embargo, era sustraído hacia los grandes centros de acumulación por relaciones de dependencia y recomendaban la ruptura con la economía internacional para poder canalizar ese excedente hacia el desarrollo local. Los economistas estructuralistas latinoamericanos mantuvieron siempre una posición ambivalente entre estas dos posturas que hacían de la inversión extranjera, en un caso, la única solución y, en el otro, la verdadera causa del subdesarrollo. Para desarrollar la industria de bienes de consumo durable necesitaban la inversión extranjera, pero al mismo tiempo les parecía poco compatible con el objetivo de consolidar una economía nacional. Además, los recuerdos aún frescos de los abusos imperialistas del período monoexportador sustentaban un recelo general frente al capital extranjero. De ahí esa política mixta de incentivos y restricciones al capital foráneo que afectó muchísimo al sector financiero.

Los vientos neoliberales barrieron con esta ambivalencia, borrarón la memoria y con ella todo recelo antiguo y, hoy en día, los países compiten por atraer a los inversionistas extranjeros. Todos los sectores de opinión en todos los países invocan y esperan a estos *inversionistas extranjeros* como si fueran el nuevo *maná* presto a caer sobre el desolado suelo del subdesarrollo; y como estos inversionistas extranjeros tardan en llegar, los profetas neoliberales advierten que no vienen porque están enojados por las malas conductas de los hombres y mujeres del subdesarrollo y lanzan reprimendas públicas y exhortan a rectificar. Este cambio de la psicología social en América Latina es quizá el aspecto más importante que facilita la globalización. Pero si bien es cierto que la inversión extranjera jugó un papel clave durante la sustitución de importaciones en términos de aporte de tecnología y *know how*, representaba una porción pequeña en la formación total de capital. En el caso de la estrategia desarrollista esto era perfectamente adecuado, puesto que se buscaba el efecto cualitativo de la inversión extranjera. Pero en una estrategia que deja solamente al mercado la asignación de los recursos, lo que interesa es el nivel total de inversión que es el que determina la tasa de crecimiento.

La estrategia neoliberal necesita alcanzar montos elevados de inversión privada, aumentando el ahorro interno e incrementando el flujo neto de capitales hacia el país. El desarrollismo se apoyaba en el dirigismo estatal y en la inversión pública como motores del crecimiento, en cambio, el neoliberalismo confía en el mercado y en la inversión privada extranjera. De ahí la importancia de generar condiciones favorables para atraer tal inversión. En los ambientes de la comunidad internacional financiera existe un cierto consenso acerca de que un país debe cumplir con dos requisitos básicos para ser considerado atractivo. En primer lugar, está la *governabilidad*, que ya ha sido enfatizada en los 70 por las transnacionales¹³, pero que ahora incluye no sólo una situación política estable, sino también un marco institucional eficiente que garantice seguridad jurídica y conductas sociales favorables al sector privado; este aspecto de las instituciones había sido subestimado por las primeras olas de reformas. En segundo lugar, el gobierno debe haber instrumentado durante algunos años una política macroeconómica consistente y predecible que en la práctica significa apertura exterior, liberalización y desregulación del mercado interno.

Como puede notarse, ambos requisitos coinciden perfectamente con los objetivos de la reestructuración neoliberal. Pero la experiencia de la década de los 90 arroja resultados no muy favorables. La inversión extranjera que a principio de la década apenas alcanzaba 1% del producto fue poco más de 3% del PIB en 2000. Entre 1991 y 1993, hubo un flujo considerable de inversión extranjera, pero esto se debió principalmente a que las economías de Estados Unidos y Europa occidental se encontraban en recesión y la baja de la tasa de interés en Estados Unidos hizo atractivos los mercados reformados (Calvo, Leiderman, Reinhart, 1993). En efecto, la mayor parte de la inversión extranjera que afluó hacia la región durante toda la década era de cartera (Edwards, 1995, 138), lo cual indica que el capital extranjero estaba más interesado en aprovechar las oportunidades de especulación o de compra de activos depreciados por la nueva situación macroeconómica, pero ubicado en sectores de elevada rentabilidad, que en desarrollar nuevos proyectos de largo plazo. Así pues, no obstante toda la alharaca sobre los inversionistas extranjeros, el renovado flujo de capital foráneo no ha tenido más que un impacto mínimo en la expansión del aparato productivo y con frecuencia ha sido contraproducente para la propia estabilidad macroeconómica buscada por las reformas. Un abundante flujo neto de capitales extranjeros de corto plazo tiende a reevaluar el tipo de cambio lo cual estimula las importaciones al tiempo que provee las reservas para financiar el déficit en la balanza en cuenta corriente. Pero, debido a la volatilidad de estos capitales golondrina, el país puede verse bruscamente sumergido en una crisis de su sector externo mucho

¹³ Esta fue la consigna de la famosa Trilateral, asociación de personalidades políticas y del mundo de los negocios que en los 70 reflexionaba sobre los nuevos temas de la transnacionalización y la formación de los tres grandes polos económicos: Norteamérica, Europa Occidental y Japón.

más dañina que cualquiera de las viejas crisis provocadas por el ciclo económico, como lo ejemplifica muy bien la crisis del peso mexicano de 1994.

Esta actuación decepcionante de la inversión extranjera ha llevado a muchos partidarios de las reformas a recomendar mayor atención al crecimiento del ahorro nacional como fuente principal de fondos para la inversión (ibíd.). Ahora bien, el ahorro nacional siempre ha sido bajo en la región. Hasta 1980, había oscilado alrededor de 20% del PIB, durante la década de los 80 subió un poco, a 22,7%, y luego volvió a descender a 20% en los 90. En cambio, en Asia el promedio era de 30% y en algunos alcanzó 40% en los 90. Los reformadores neoliberales, fieles –al igual que sus rivales keynesianos– a la teoría neoclásica que sostiene que el ahorro es una función creciente de la tasa de interés, buscaron incrementar el ahorro, estimulando, como se dijo, las tasas pasivas. Solamente para tener que comprobar lacónicamente varios años después que “There is no high intertemporal substitution in consumption” (ibíd., 238).

Esto ha llevado a muchos reformadores a proponer un incremento del ahorro público como una manera eficaz de aumentar el ahorro nacional, generando una gran controversia, puesto que una vieja tesis clásica, reafirmada por la escuela neoclásica en polémica con el viejo keynesianismo (Barro, 1974), sostiene que el aumento del ahorro público implica un decremento en la misma proporción del ahorro privado. Estudios recientes demuestran que esto no es así: si bien existe una relación inversa entre ahorro público y privado, un incremento del primero reduce menos que proporcionalmente el segundo (Corbo y Schmidt-Hebbel, 1991). Esta relación mejora todavía más si el incremento de ahorro público se obtiene reduciendo el gasto en lugar de aumentar la tributación, siempre y cuando esta última no esté por debajo de su nivel apropiado, como suele estarlo en los países de América Latina. Esta argumentación ha servido para recomendar la reducción del gasto militar.

Hay pues una tendencia a reconocer que el Estado debe jugar un papel importante en aumentar el ahorro nacional en países en que el ahorro privado es insuficiente debido a una serie de factores que tienen que ver con la baja productividad de estas economías, condicionadas, además, por la presencia de amplios sectores de pobres y excluidos que generan ahorros negativos. La presencia de estos sectores impone una serie de externalidades que reducen considerablemente la eficiencia productiva, que de hecho es una detracción del ahorro potencial. Por otra parte, la distribución muy regresiva del ingreso genera hábitos de consumo suntuario excesivo en los reducidos estratos superiores que tienen suficiente ingreso disponible para ahorrar y, por lo tanto, tienen una propensión al ahorro inferior a su contraparte de los países desarrollados. La insuficiencia de ahorro es posiblemente el mejor indicador de que la exclusión social es muy costosa. Posiblemente la mayor tasa de ahorro

de los países asiáticos se deba a que, si bien la pobreza es muy amplia, la exclusión es menor.

Estos factores también afectan el ahorro público puesto que la pobreza y la exclusión deben ser auxiliadas, dentro de ciertos límites, con el gasto público, al tiempo que los sectores de altos ingresos tienden a evadir impuestos en proporciones muy elevadas. De manera que la propuesta de incrementar el ahorro público reduciendo el gasto equivale a sugerir que se reasigne parte de los recursos utilizados para costear la presencia de la pobreza y la exclusión que son parte del mantenimiento del control del territorio social. La referencia anterior a la reducción del gasto militar apunta en esta dirección; pero, si toma en cuenta el hecho de que los militares cumplen una función del control territorial en estas sociedades con un tejido institucional insuficiente, muestra lo limitado de la visión política de estos reformadores. En todo caso, es interesante esta postura a favor de utilizar la intervención del Estado para forzar una mayor cantidad de ahorro. Pero aquí también aparecen los límites impuestos por la conflictividad social tal como se refleja en la debilidad institucional.

La considerable variación del ahorro público de un país a otro también ha sido analizada ampliamente recurriendo al enfoque de la elección pública y la teoría de juegos (Cukierman, Edwards, Tambellini, 1992; Persson y Tambellini, 1990), para mostrar que hay una fuerte correlación entre la estabilidad política y la continuidad administrativa y la magnitud del ahorro público. La alternabilidad democrática es un factor importante que desestimula el ahorro público. En efecto, cuando el partido político en el poder no espera ganar las próximas elecciones no será propenso a tomar decisiones de ahorro que eventualmente beneficiarán a un partido rival. Lo mismo ocurre si los partidos que se alternan en el poder difieren grandemente en sus líneas de actuación, también tendrá poco sentido tomar acciones que por su naturaleza rebasan el período administrativo. De manera que el incentivo público a ahorrar es proporcional a la continuidad administrativa que, a su vez, exige una estabilidad institucional y una madurez democrática que no están presentes en la América Latina actual.

Esta propuesta de aumentar el ahorro público como una alternativa al bajo ahorro privado y los datos sobre el comportamiento del ahorro de la América Latina reformada corroboran la teoría de Keynes que sostiene que el ahorro no es una función de la tasa de interés, sino que depende de los hábitos de consumo y de la política de expansión de las empresas¹⁴. Si bien la reforma

¹⁴ Edwards (1995, 238) refiere que Chile, al darse cuenta de que el ahorro no se incrementaba, instrumentó una nueva reforma tributaria para aumentar el ingreso disponible de los sectores más ricos que tienen una propensión al ahorro mayor. Pero reconoce que éste es un proceso lento puesto que implica cambios en los hábitos de consumo.

financiera puede mejorar la eficiencia de la intermediación bancaria su efecto sobre la formación de capital es limitado precisamente porque no es la inversión lo que depende del ahorro, sino, por el contrario, el ahorro el que depende de la inversión. Para Keynes, el ahorro se incrementa por efecto de un aumento de la inversión autónoma que incrementa el ingreso y, con la misma propensión a ahorrar, se genera más cantidad de ahorro. Sin embargo, la inversión también ha sido tradicionalmente insuficiente en América Latina. Entre 1960 y 1980, se mantuvo alrededor de 23% del PIB y decreció a 18% entre 1983 y 1986, afectada por las políticas de ajuste, y desde entonces oscila en torno a 21%.

La inversión puede ser privada o pública. En el caso de América Latina, ya vimos lo limitado que son los montos de inversión extranjera en relación con los requerimientos del crecimiento. La inversión privada doméstica es también insuficiente debido a la limitada capacidad empresarial existente en la región y la necesidad de una diversificación de la cartera hacia el exterior que tienen los residentes para minimizar el riesgo en países volátiles reduce considerablemente la propensión a invertir en el mercado nacional. De manera que la inversión pública aparece nuevamente como la gran variable exógena que puede motorizar el desarrollo. En primer lugar, porque existen estudios que muestran que, debido a importantes externalidades, la inversión en infraestructura tiene un efecto sobre el crecimiento que es el doble del de la inversión privada (Aschauer, 1989). En segundo lugar, porque la propia argumentación de los reformadores sobre el ahorro público indica que el Estado está en una posición privilegiada para financiar elevados montos de inversión.

Sin embargo, la reestructuración neoliberal ha creado un contexto hostil a la inversión pública tanto por causas objetivas como por razones ideológicas. Los sucesivos ajustes después de 1982 obligaron a fuertes recortes del presupuesto para eliminar el déficit operativo y liberar recursos para pagar la deuda que afectaron principalmente los gastos de inversión por ser los menos conflictivos del punto de vista político. En efecto los daños que causan la falta de inversión adecuada en la expansión y en el mantenimiento de la infraestructura aparecen con rezagos de varios años y el costo político del deterioro de los servicios suele ser asumido por gobiernos distintos a los que los causaron. Además, la reducción del papel del Estado en el desarrollo y la política de privatizaciones restringieron drásticamente las posibilidades de la inversión pública. A estas circunstancias objetivas se añade el temor de que la expansión de la inversión pública facilite el regreso a una política de proyectos faraónicos de bajo rendimiento social que fueron causas del desperdicio de muchos recursos en el pasado (Edwards, 1995, 245). De manera que la reestructuración neoliberal precisamente crea un contexto desfavorable para el tipo de inversión reconocidamente más efectivo para acelerar el crecimiento. A este respecto hay que destacar que el trato privilegiado que los organismos multilaterales le dieron a Chile le permitió destinar ingentes recursos a la

inversión pública que es la base de su fuerte crecimiento, tanto o más que la diversificación de las exportaciones.

El objetivo fundamental de la liberalización comercial era convertir a las exportaciones en el motor de un crecimiento económico. Una mejor integración al mercado mundial debía privilegiar el desarrollo de las industrias intensivas de trabajo, permitir un mejor aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas incrementando la productividad nacional a los estándares internacionales. La diversificación de las exportaciones permitiría reducir la vulnerabilidad externa que ha caracterizado siempre las economías latinoamericanas. Se suponía que el único impedimento para que esto ocurriera eran las barreras proteccionistas y las políticas intervencionistas de los Estados. De manera que el desmantelamiento del proteccionismo y la corrección de la política intervencionista eran medidas suficientes para liberar al mercado nacional de sus ataduras y homogeneizarlo con la manera de operar del mercado mundial determinado por las economías desarrolladas.

Apoyándose en la teoría neoclásica, los reformadores sostenían que la liberalización del comercio exterior y del mercado interno generaría un mayor desempleo en sus fases iniciales debido al cierre de las empresas ineficientes. Pero en la medida en que los recursos fuesen más y más asignados por mecanismos de mercado, libre de interferencias dirigistas, el desempleo debía disminuir puesto que la apertura favorecería el desarrollo de actividades intensivas de trabajo que es el factor más abundante en la región. Sin embargo, durante la década de los 90 el desempleo ha aumentado en toda la región (véase cuadro 7). Especialmente en Argentina ha alcanzado proporciones alarmantes, después de la adopción del Plan de Convertibilidad de Cavallo en 1991.

Este plan, al fijar el peso al dólar sin posibilidad de modificaciones de la paridad, elimina toda posibilidad de una política monetaria autónoma, obliga a una disciplina fiscal estricta y vincula aún más el comportamiento de la economía nacional al de las exportaciones y del crédito externo. De manera que las posibilidades de interferencias discrecionales mediante la política económica se reducen considerablemente y, por lo tanto, ofrecen mayor transparencia para comprobar la hipótesis neoliberal sobre la asignación de los recursos. Una economía abierta como ésta requiere de un aumento de la productividad igual o mayor al promedio internacional para sostenerse en el tiempo, puesto que no puede recurrir a la devaluación para reducir los salarios reales y sostener su competitividad externa y, en la medida en que las exportaciones no generan divisas suficientes, se incrementará su dependencia del crédito externo para poder financiar la expansión interna, aumentando aún más la vulnerabilidad de su economía. En las condiciones actuales de globalización de los mercados financieros, esto significa que será extremadamente sensible a los cambios que ocurren en estos mercados, si no tiene una balanza comercial sólida, que sólo puede ser lograda con un aumento de su compe-

tividad internacional. De manera que, para que el modelo pueda sostenerse en el tiempo, es un requisito indispensable el aumento en la productividad física de los factores, que es justamente la que supuestamente deriva de una mejor asignación de los recursos. De lo contrario, los precios internos de los bienes no transables y los salarios reales tenderán a mantenerse elevados y el desempleo aumentará. En una situación de liberalización con un tipo de cambio fijo que el gobierno no puede modificar, la economía depende totalmente del incremento de la productividad para asegurar su crecimiento estable.

La experiencia de los últimos 10 años en la Argentina ha producido, en cambio, un elevado incremento del desempleo mostrando de esta manera que la apertura y la liberalización no han mejorado la asignación de los recursos ni la productividad de la economía argentina. Frente a estos resultados que la Argentina muestra en forma más conspicua, pero que son generales para toda la región, los economistas de tendencia neoliberal han intentado explicarlos por las que a su juicio consideran *rigideces* del mercado laboral. Al principio estas rigideces eran identificadas con la existencia de salarios mínimos, indexación salarial, obligaciones contractuales y mercados protegidos que generan salarios diferenciales. La mayoría de estas restricciones han sido eliminadas por la propia desregulación y liberalización, pero persisten los salarios mínimos y ciertas *obligaciones* contractuales que son parte de la condiciones alcanzadas por la autovaloración laboral. La tesis neoliberal, siguiendo la teoría neoclásica, argumenta que, en la medida en que estas rigideces imponen un piso al salario real, obligan al mercado laboral a ajustarse por la cantidad correspondiente a ese salario real y por esa razón una parte de la oferta de trabajo no será absorbida por el mercado. Sin embargo, la evidencia empírica de lo que ha ocurrido en la región muestra que el desempleo ha crecido mientras los salarios reales descendían, y en algunos casos, como el de Venezuela, el descenso del salario real ha sido dramático, de aproximadamente 50% entre 1986 y 1996, y aun así el empleo en el sector formal de la economía se ha reducido drásticamente (World Bank, 1998).

Pero si bien recurrir a la falta de flexibilidad del mercado laboral para explicar los decepcionantes resultados de las reformas en aumentar la productividad es un argumento marcadamente ideológico y sustentado en la muy cuestionada teoría neoclásica del mercado de trabajo, la *flexibilización* del mercado de trabajo es, sin duda, una necesidad real de la reestructuración neoliberal en todas partes.

La flexibilización significa fundamentalmente dos cosas. En primer lugar, dismantelar toda una serie de condiciones legales, contractuales, que garantizan la estabilidad del puesto y del ingreso del trabajador y que representan conquistas históricas de la autovaloración de la fuerza de trabajo, pero que se han convertido en obstáculos para reducir los salarios reales que es la única forma de mejorar la competitividad y la acumulación en ausencia de incrementos en la productividad. La característica fundamental de la reestruc-

turación neoliberal es que quiere sostener el proceso de acumulación mediante una política económica que compense la caída de beneficios brutos por el agotamiento del estilo tecnológico. En segundo lugar, se busca transformar el carácter tradicional de *mercancía* que tiene la fuerza de trabajo en un simple *servicio*, en el marco de una transformación general de toda la *economía de bienes* a una *economía de servicios*, que se anuncia ya a través de la *New Economy* y en la cual el proceso de acumulación tiende a concentrarse más y más en la velocidad de rotación del capital (Cf. Del Búfalo, 2001b).

Este segundo aspecto es el más importante en el largo plazo porque anuncia el papel del trabajo en el nuevo estilo tecnológico. La estabilidad del puesto de trabajo y del nivel de ingreso, si bien es ciertamente una conquista histórica de la autovaloración laboral, lograda después de muchas luchas, sin embargo, hasta cierto punto era complementaria con el proceso de acumulación porque coincide con los requerimientos de la fase madura del desarrollo del sistema coordinado de máquinas que exige una mano de obra calificada de entrenamiento costoso y prolongado (Del Bufalo, 2001b, vol. 2, cap. I; Del Búfalo, Granier, Albo, 1987). Esto hace que, durante la fase descendente del ciclo, las empresas prefirieran retener los obreros excedentes antes de correr el riesgo de incurrir en dificultades para reengancharlos en la fase de reactivación. Esto produce una segmentación del mercado de trabajo que actualmente obstaculiza la reestructuración industrial que se orienta hacia un aparato productivo mucho más flexible que requiere de una intervención del trabajo puntual y a tiempo determinado con una elevada velocidad de rotación.

Los programas sociales

Las políticas de estabilización ortodoxas y las reformas estructurales para liberalizar la economía eran todo lo que la reestructuración neoliberal se proponía para relanzar el desarrollo de América Latina, después de más de 10 años de estancamiento. Hasta entonces, los intentos de instrumentar estas políticas de ajuste ortodoxas solían suscitar una agudización del conflicto social que terminaba por poner una presión de tal magnitud sobre el gobierno, que lo obligaba indefectiblemente a desquiciar el programa de ajuste iniciado, como lo muestran los repetidos intentos fracasados de ajustes ortodoxos todavía a principios de los 80¹⁵. Sin embargo, las propuestas del Consenso de Washington fueron aceptadas sin demasiada resistencia en la mayoría de los países, incluso con cierto beneplácito en aquellos países como Argentina donde la población estaba obstinada de la inflación tan elevada y tan prolongada. Ciertamente, en estos países, los efectos positivos sobre el

¹⁵ La experiencia chilena confirma, a su manera, esta relación negativa entre programas liberales y conflictividad social, mostrándose como el único caso de instrumentación exitosa, pero acompañada de una fuerte represión política sustentada en un *impasse* social que divide a la población chilena en dos bandos fuertemente antagónicos.

ingreso personal de una caída drástica de la inflación ayudó a crear un clima político favorable a la reestructuración neoliberal. Pero muy pronto los efectos regresivos de la reestructuración empezaron a deteriorar las condiciones de vida de sectores importantes de la población y a incrementar la pobreza y la exclusión. El entusiasmo de los sectores oficiales y empresariales por el regreso del crecimiento económico no era compartido por el resto de la población que no percibía ninguna ventaja asociada con él.

Se empezó entonces a notar que el Consenso de Washington había omitido por completo toda referencia a la política social, mientras la creciente desigualdad empezaba a generar nuevas resistencias contra la reestructuración poniendo en peligro su continuidad. Como respuesta a este peligro se decidió incorporar, a manera de compensación, programas de alivio a la pobreza para mantener el piso político de la reestructuración:

Initially, one of the implicit premises of the newly emerging consensus was that traditional development strategies in Latin America had failed to generate sustained growth and reduce poverty. However, most of the early reform programs did not articulate explicitly the need to develop aggressive social programs conducive to tackling the poverty issue. For example, in his summary of a 1989 conference on Latin America's adjustment, Williamson (1990, 401) deliberately excludes poverty-reduction programs from his list of ten policies that comprise what he calls the Washington Consensus. He argues that, during the 1980s, concern for social issues was starkly absent from the U.S. agenda for the developing world, as well as from that of the majority of Latin American nations. As time passed, however, it became clear that the debt crisis, and especially the resulting decline in GDP in most countries, had substantially increased the level of poverty and inequality. The newly elected democratic leaders began to understand that it was urgently necessary to supplement the economic reforms with effective programs aimed at dealing with social issues. By the early 1990's, the Latin American Consensus had been broadened to include, as its fourth element, the implementation of poverty-reducing policies. A decade after the debt crisis, the authorities in most countries understood that expanded social programs not only made economic sense but also were politically essential to maintaining democracy and consolidating the reforms. [...] the degree of progress made in advancing the social agenda varied substantially across countries. What is now clear, however, is that tackling the social problems and addressing the problems of poverty and inequality are essential to consolidating the reforms (Edwards, 1995, 59).

Se suponía que estos programas sociales compensatorios y focalizados hacia sectores específicos eran una necesidad transitoria, mientras las reformas surtían efecto. La presunción de fondo era que el crecimiento económico sostenido, impulsado por las reformas, tendería a reducir progresivamente la pobreza y la exclusión causadas por las políticas *equivocadas* del pasado que asignaban mal los recursos. Sin embargo, a medida que iban pasando los años crecía la impaciencia frente a un mejoramiento social que tardaba en llegar. Incluso en Chile, donde el crecimiento sostenido tenía mucho más tiempo, no era posible discernir una reducción significativa de la

exclusión social y de la concentración del ingreso aunque el crecimiento del producto per cápita subía considerablemente. A finales de 1994, la crisis del peso mexicano puso en evidencia, además, que la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a las variaciones de las condiciones del mercado mundial había cambiado de modalidad, pero persistía y se había vuelto aún más aguda, lo cual afectó también el entusiasmo por las reformas de los sectores medios y empresariales y empezó a difundirse cierto escepticismo e incluso el temor de que algunos países intentaran retroceder a los viejos esquemas *populistas* (ibíd., 296). Iba quedando atrás la idea de que, luego de un breve período de ajuste doloroso, las reformas abrirían la vía al desarrollo de manera definitiva y se empezó a hablar de que eran necesarias nuevas reformas institucionales (Burki y Perry, 1998a, 1998b), e incluso que el proceso de reforma era un proceso permanente (Edwards, 1995, 303). Pero antes de emitir una opinión definitiva sobre las reformas, analizaremos los resultados de la primera década reformada.

La inversión extranjera

La década de los 90 comienza impregnada de una verdadera euforia provocada por la convicción generalizada de que las reformas neoliberales abrían al fin el camino para superar la crisis y el estancamiento que había caracterizado la década anterior, la llamada *década perdida*. El *paquete* de medidas neoliberales se proponía como el *elixir* del desarrollo que rescataba a la clase política latinoamericana del sueño populista convertido en pesadilla. El gobierno de Salinas de Gortari se esforzaba por convertir a México en un país del Primer Mundo con un estilo de gerencia pública *made in USA* que hacía de la liberalización la vía para integrar a México a la Norteamérica desarrollada. En Venezuela, el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez aplicaba en 1989 el paquete en contra de la tradición de su partido y de su trayectoria personal hasta entonces comprometida con el desarrollismo tercermundista. Lo mismo hacía poco después el peronista Menem en la Argentina. En Perú, el paquete era aplicado por un político novato, Fujimori, que había ganado las elecciones capitalizando los inauditos excesos del populismo *aprista*. En Brasil, un joven político de provincia ganaba las elecciones y aplicaba el paquete en 1991 para revigorizar la economía y la política brasileñas. Todos estos gobiernos terminaron mal, entre escándalos de corrupción. Y mientras los fondos privados fluyen nuevamente a la región y los mercados de capitales locales emergen en el horizonte de los inversionistas internacionales, los gobiernos en todas partes dismantelan sus aparatos de planificación, surgidos bajo el estímulo de la Alianza para el Progreso. Desaparecida la Guerra Fría el desarrollo ya no tenía que planificarse, sino que se dejaba a la creación espontánea del mercado libre.

Pero este optimismo fue truncado abruptamente por la crisis del peso mexicano que reveló que la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas no había desaparecido, sino tan sólo había cambiado su

modalidad. Las reformas buscaban, como vimos, crear las condiciones adecuadas para hacer de la inversión privada el motor del crecimiento económico de la región. Pero más que la inversión de largo plazo, que está siempre asociada a proyectos de desarrollo específicos, estas condiciones estimulaban el flujo de capitales golondrina en busca de inversiones de corto plazo para realizar ganancias especulativas aprovechando las variaciones en el valor de las acciones de las empresas locales, de las tasas interés y de los tipos de cambio. La presencia de estos capitales era supuestamente el precio que había que pagar por la liberalización y la desregulación que atraerían a las inversiones de largo plazo, y se convirtieron de hecho en la característica fundamental del flujo de capitales. Estos capitales son extremadamente sensibles a las variaciones de las condiciones macroeconómicas y de la situación institucional y su presencia masiva puede ocasionar cambios bruscos y cuantiosos en los flujos debido a cualquier pequeña variación de esas condiciones, afectando el funcionamiento de la economía real. Además, como los agentes económicos que dirigen estos flujos tan sólo prestan atención a un reducido número de variables macroeconómicas y tienen una escasa o nula comprensión de la realidad social y económica, y como quiera que su experticia económica genera una matriz de opinión sobre el país que es determinante, estos mercados abiertos y desregulados sufren un profundo problema causado por la *imperfeción de la información* que distorsiona seriamente el funcionamiento de la economía real e impone cargas adicionales en las variables financieras de cada país. En este sentido, el neoliberalismo ha sustituido la discrecionalidad *corrompida* propia del dirigismo estatal por la decisión de agentes económicos *ignorantes* de las auténticas señales del mercado que distorsionan la economía real.

El comercio exterior

Pero, por otra parte, la apertura ha mejorado el comercio exterior de la región, que desde la segunda mitad de los 70 hasta finales de los 80 se mantuvo entre 20% y 25% del PIB con fuertes fluctuaciones. En cambio, desde inicios de la década se observa un crecimiento sostenido. Además, la creciente homogeneización de las políticas y la reducción de las regulaciones facilitaron el renovado interés por los procesos de integración regional. Esta vez bajo la óptica de crear grandes áreas de flujos comerciales libres, en lugar de asignar procesos de producción entre los países. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), entre Canadá, Estados Unidos y México, fue el primer paso para crear un mercado único en todo el continente americano. Para ser frente a esta posibilidad inminente, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay crearon el Mercosur en 1991 con el propósito de formar un mercado común que eventualmente debía incorporar al resto de los países latinoamericanos para contrabalancear el peso de Norteamérica. Estos acuerdos subregionales son una de las dos modalidades para formar un mercado mundial homogéneo, es decir, sin barreras nacionales. La otra es la creación de un mercado común mundial que involucraría a todos los países

simultáneamente. Esta es la posición más radical preferida por la tecnocracia de los organismos multilaterales, pero que encuentra reservas también en los países desarrollados donde prevalece la idea de bloques regionales liderados por los tres centros industriales del mundo. Desde esta perspectiva, Estados Unidos persigue la creación de una Asociación de Libre Comercio de América que abarque todo el continente y se opondría a la Unión Europea en plena expansión y a la Asociación de Países Asiáticos que eventualmente se formaría bajo la guía de Japón. Este enfoque desconoce la tremenda disparidad existente entre los distintos países que formarían cada bloque, creando una reacción adversa en ciertos sectores económicos de los países más débiles que no podrían soportar la competencia de las grandes empresas de los países desarrollados. Pero precisamente esto revela una de las características principales de la globalización que es la transversalidad que homogeneiza los espacios nacionales para crear segmentaciones corporativas. Sin embargo, la apertura no crea solamente un conflicto de este tipo. Debido a las fuertes disparidades entre los distintos países las integraciones subregionales también tienen sus problemas.

El grado de apertura de las economías latinoamericanas es muy disímil. Argentina, Brasil y México han sido tradicionalmente economías con menor apertura que los cuatro países medianos. Pero a partir de la segunda mitad de los 70, la apertura exterior de México empieza a aumentar: primero, debido a las exportaciones petroleras hasta 1982, cuando el crecimiento se estanca al caer los precios del petróleo, y después de 1985 vuelve a acelerarse por efecto de las reformas heterodoxas para volver a estancarse durante los primeros cuatros años del gobierno de Salinas y se acelera nuevamente a partir de 1993. El comercio exterior mexicano alcanza aproximadamente 65% del PIB a finales de la década, proporción que lo convierte en el país más abierto de la región, seguido por Chile que también tuvo un elevado aumento de la apertura durante los 80, pero que ha ido declinando durante los 90. Venezuela ocupa el tercer lugar por su condición de país petrolero. El aumento de los precios del petróleo que estableció un nuevo piso para el valor de las exportaciones y de la cantidad de importaciones. En los primeros años 80, la proporción del comercio exterior se reduce a causa de la recesión de la economía venezolana entre 1981 y 1986. A partir de este último año tiene un fuerte aumento debido fundamentalmente al incremento de las importaciones estimuladas por la política de controles y cambios diferenciales que llevaron a la crisis de balanza de pago de 1989. Desde entonces la proporción se viene reduciendo por efecto de las políticas de ajuste que, en el caso venezolano, han ido contrayendo las importaciones más que el producto, con la excepción del período 1990-1992, cuando la apertura comercial incrementó considerablemente el intercambio con Colombia y, sobre todo, por un aumento del precio de petróleo por efecto de la Guerra del Golfo que luego empezó a declinar hasta caer drásticamente en 1998. El comercio entre Colombia y Venezuela tuvo un gran impulso a partir de 1990, pero luego ha sido afectado por el bajo crecimiento y la crisis política en los dos países.

Algo parecido ha ocurrido con el Mercosur que en 10 años permitió triplicar el comercio intrarregional, pero ha sido afectado seriamente por la crisis actual de la Argentina, cuyo cambio fijo hace muy difícil el ajuste con los demás países. La integración con este último país puede ser problemática para países que, como Brasil, tienen un elevado desarrollo industrial y están interesados en preservar ciertas actividades locales. Pero para los países más pequeños que concentran sus actividades económicas en bienes intensivos de recursos naturales, la expansión corporativa no es una amenaza significativa para el bloque de poder local. De manera que para estos países la integración a un bloque subregional no es necesariamente más beneficiosa que una integración directa con países desarrollados.

La deuda externa

El incremento de comercio internacional, sin embargo, no ha reducido las dificultades de la balanza en cuenta corriente tradicionalmente deficitaria como lo muestra el cuadro 1. No debe pues asombrar que el problema de la deuda externa persista aún. Después de estabilizarse en los últimos años de los 80, la deuda externa ha vuelto a crecer aceleradamente en los 90 en la región. Las políticas de ajuste en los 80 lograron mantener solvente a los países de América Latina para beneficio del sistema financiero internacional, a costa del deterioro del ingreso y del acervo de capital nacional. Pero las reformas no han reducido las causas del endeudamiento externo, que era consecuencia principalmente de las limitaciones estructurales del modelo de sustitución de importaciones que las reformas debían superar. Por el contrario, la apertura y la mayor integración a los mercados financieros ha causado repetidas crisis del sector externo que han sido financiadas con nuevos endeudamientos.

	80-85	85-90	91-96	97	98	99
Argentina	-3,6	-1,6	-2,5	-2,5	-4,9	-4,1
Brasil	-3,2	-0,4	-0,8	-3,8	-4,3	-4,2
México	-1,4	-1,0	-4,4	-1,4	-4,1	-2,8
Colombia	-5,1	0,5	-2,0	-5,3	-5,7	-1,5
Venezuela	4,2	1,1	1,4	5,7	-2,7	-5,5
Chile	-9,4	-3,1	-1,8	-4,0	-5,3	-2,7
Perú	-3,2	-6,0	-5,2	-5,3	-6,0	-3,6

Fuente: Banco Mundial WDR 2000 y Cepal Informe preliminar año 2000

La deuda externa es el mayor impedimento para un crecimiento elevado y sostenido que, como dijimos citando a los organismos internacionales, es la única manera de reducir la pobreza de la región. Es ciertamente incompatible con la propuesta de incrementar el ahorro público para financiar la inversión y es obviamente impagable. Sin embargo existe una obstinada actitud de no atacar este problema frontalmente debido a las repercusiones que su eliminación forzada tendría sobre el sistema financiero internacional, sin una concomitante reforma del sistema monetario internacional. Y comoquiera que esta reforma se sigue posponiendo indefinidamente porque Estados Unidos y otros países no quieren perder su posición privilegiada, la región tiene una espada de Damocles que le impide de manera indefinida alcanzar esas tasas de crecimiento que la pueden empujar fuera de la pobreza.

Las tres mayores economías de la región han sufrido una aceleración de su endeudamiento externo gracias al hecho de que las reformas les permitieron regresar a los mercados privados. Esta aceleración del endeudamiento permanece continua durante la década de los 90, salvo en el caso de México que sufre una inflexión temporal a raíz de la crisis de 1994. Pero luego reanuda su marcha ascendente. En el caso de Argentina, la estabilidad macroeconómica articulada alrededor de la Caja de Conversión se ha podido sostener gracias al endeudamiento creciente. En el caso de Brasil, a las viejas causas estructurales de su endeudamiento se añaden claramente el impacto de la crisis mexicana de 1994 y de la crisis asiática del 1997 que incrementaron la necesidad de fondos externos para estabilizar la economía. Los países medianos también han aumentado su endeudamiento con la notable excepción de Venezuela que más bien lo ha reducido ligeramente. Este es el único país en el cual las reformas no han sido instrumentadas con coherencia y continuidad. Su peculiar situación de país petrolero con una economía estancada le ha permitido generar ahorros extraordinarios para reducir esporádicamente la deuda.

Durante los años eufóricos de la liberalización también volvió a aumentar la proporción de deuda de corto plazo cuyo incremento desmedido a finales de los 70 desencadenó la insolvencia de 1982. Venezuela y México por ser países petroleros sufrieron una explosión de la deuda a corto plazo que fue la causa de la crisis, más que el monto total de endeudamiento. La reapertura del acceso a los mercados hizo posible que estos países volvieran a incrementar su deuda de corto plazo, luego de un período de drástica caída. La aceleración de los 90 es detenida primero por la crisis mexicana y, luego de una recuperación breve, por la crisis asiática.

El mayor éxito de las reformas ha sido sin duda la eliminación de las elevadas tasas de inflación. El espectro de la hiperinflación ha desaparecido de los países donde esta amenaza era endémica; con la excepción de Venezuela los restantes países del grupo analizado han alcanzado tasas de un solo dígito, como puede apreciarse en el cuadro 2. Las reformas han

puesto una restricción a la manipulación de las cuentas nacionales para administrar el conflicto social que fue ablandado también por la esperanza en el inminente éxito de las nuevas políticas para crear desarrollo y bienestar.

	80-85	85-90	91-96	97	98	99	00
Argentina	335.6	1,192.7	35,8	2,5	0,9	-1,6	-07
Brasil	141.9	1,056.9	1.061,9	6,9	3,2	8,4	5,5
México	56.4	75.7	21,6	20,6	15,9	12,3	8,9
Colombia	23.1	25.0	24,0	18,9	20,4	9,2	8,8
Venezuela	12.7	38.9	54,1	50.0	35.8	20,4	14,2
Chile	23.8	19.4	12.8	6,1	5.1	2,3	4,7
Perú	97.4	2,341.4	96,3	8,6	7.2	3,7	4,0

Fuente: WDR 2000

El cuadro 3 muestra que el déficit fiscal ha mejorado sensiblemente en Argentina, México y Perú si se le compara con la década de los 80, pero ha empeorado en Brasil en los últimos años de la década. En Venezuela ha permanecido sujeto al ciclo petrolero de manera que las cifras relativamente buenas expresan la vulnerabilidad fiscal del país que no ha podido modificar sustancialmente el modelo rentista petrolero que caracteriza su economía y sociedad. En contraste, Chile detenta, sin duda alguna, el mejor récord sobre este tema. Si bien las reformas han tenido su importancia en este aspecto, no hay que olvidar que Chile es desde el siglo XIX, el Estado nacional latinoamericano mejor organizado con un tejido organizativo e institucional mucho más sólido y eficiente que en el resto de la región.

	80-85	85-90	91-96	97	98	99	00
Argentina	-14,5	-6,4	-1,8	-1,5	-1,4	-1,7	-2,0
Brasil	-4,3	-3,9	-1,5	-6,1	-8,0	-9,5	-4,6
México	-11,3	-10,6	0,1	1,6	-1,2	-1,1	-1,0
Colombia	-5,7	-1,1	-1,0	-2,6	-6,6	-1,2	-3,4
Venezuela	0,0	-3,9	-4,2	2,2	-2,8	-6,0	-3,6
Chile	-1,2	1,9	2,2	1,9	0,4	-1,5	-0,1

Perú	-8,0	-7,7	-2,2	-0,8	-1,0	-3,0	-2,7
------	------	------	------	------	------	------	------

Fuente: Banco Mundial WDR 20000

Han desaparecido las distorsiones en el sistema de precios. Todo esto es un signo claro de que ha mejorado la calidad de la administración de las cuentas nacionales y aumentado la eficiencia de la economía desentramada del pesado sistema de regulaciones. Pero la promesa de un relanzamiento del crecimiento no ha sido cumplida como puede apreciarse en el cuadro, 4. Es cierto que ha habido un mejoramiento respecto a la década de los 80, cuya

Cuadro, 4
PIB
Tasas de crecimiento promedio anual

	81-90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	91-00
Argentina	-0.7	-10.6	9.6	5.7	5.8	-2.8	5.5	8.1	3.9	-3.4	0.0	4.2
Brasil	1.6	-1.0	-0.5	4.9	5.9	4.2	2.7	3.3	0.2	0.9	4.0	2.6
México	1.9	4.2	3.6	2.0	4.4	-6.2	5.2	6.8	4.9	3.7	7.0	3.5
Colombia	3.7	1.9	3.7	4.6	6.1	5.2	2.1	3.4	0.5	-4.3	3.0	2.6
Venezuela	-0.7	9.7	6.1	0.3	-2.3	4.0	-0.2	6.4	0.2	-6.1	3.5	2.0
Chile	3.0	8.0	12.3	7.0	5.7	10.6	7.4	7.4	3.9	-1.1	5.5	6.6
Perú	-1.2	2.8	-0.4	4.8	12.8	8.6	2.5	6.7	-0.4	1.4	4.0	4.2
América L.	1.2	3.9	3.2	4.1	5.2	1.1	3.7	5.3	2.3	0.3	4.0	3.3

Fuente: Cepal

tasa promedio para la región fue de apenas 1,2%, mientras que la tasa para la década de los 90 es de 3,3%. Pero éste es un resultado decepcionante cuando se le compara con la tasa promedio del período de 1960-1980 que fue de 5,7%. Tan sólo Chile tiene mejores resultados a los de su promedio histórico previo a la crisis hasta 1997. Después de esta fecha, la economía chilena muestra el impacto negativo de la crisis asiática. México arroja tasas positivas, buenas pero inferiores a las anteriores a la crisis, con la excepción de 1995 cuando el producto tuvo una fuerte caída por la crisis del peso. Un signo muy claro del impacto que tiene la globalización financiera sobre la economía real. La rápida recuperación y la inmunidad frente a la crisis asiática revelan la creciente integración de la economía mexicana a la de Estados Unidos.

En términos generales, la crisis asiática tuvo poca incidencia en los mercados financieros latinoamericanos. El temido *efecto tequila* no se repitió, sobre todo, porque las expectativas de los agentes económicos empezaron a librarse del dogma del *efecto dominó* que los agentes globalizantes heredaron de la Guerra Fría y lo aplicaron a la economía global. Esta opinión sostenía que cuando un país en vías de desarrollo entraba en dificultades los demás también se verían afectados. No había ningún fundamento teórico para esto, sino tan sólo la presunción implícita de que los países en vías de desarrollo o

cuando menos los de América Latina guardan entre sí un tejido de relaciones económicas parecido al de los países desarrollados. Esto porque en Estados Unidos hay al tendencia a imaginar que las repúblicas latinoamericanas son el equivalente de los Estados de la Unión americana. Durante la segunda mitad de los años 90, estos agentes económicos empezaron a conocer un poco mejor a estos países y a darse cuenta de lo poco integrados que están unos con otros, mientras que están mucho más vinculados con el mundo desarrollado.

El primer fenómeno clarificador fue el propio efecto tequila que realmente se limitó a causar algún malestar en las bolsas de valores de la región, pero no tuvo consecuencias serias en ningún país a excepción de Argentina, esto debido a que la Caja de Conversión ha vuelto a este país extremadamente vulnerable a las variaciones del comercio exterior, del crédito externo y de los flujos de capitales de corto plazo, de manera que cualquier desequilibrio en el mercado financiero y monetario internacional repercute directamente sobre la economía argentina. El crecimiento en Argentina empieza a declinar en 1998 y entra en una fuerte recesión a partir de 1999 por razones principalmente internas. El Plan Cavallo al corregir los tremendos desequilibrios fiscales y monetarios impulsó un crecimiento basado en la mayor eficiencia que la nueva situación macroeconómica le otorgaba a las actividades empresariales. Pero pronto entraron a jugar los efectos negativos de la Caja de Conversión, sin que la productividad real de la economía aumentara para compensarlos. El comportamiento de Brasil es el más decepcionante de la región, después del de Venezuela que tiene la peor *performance* económica de la década. Este último, aunque la tasa promedio no fue negativa como en la década anterior, tuvo un crecimiento insuficiente y sumamente errático. Tampoco Colombia tuvo una buena actuación, aunque mantuvo tasas positivas de crecimiento, el promedio fue inferior al de la década anterior. Perú muestra los efectos de las reformas de Fujimori que, al igual que en Argentina, al corregir unos abusos administrativos extremadamente grandes, permitieron un crecimiento rápido, pero en la medida en que no se dieron cambios en la productividad física la economía empezó a estancarse.

En definitiva, con la excepción parcial de Chile, que encontró un nicho nuevo en el mercado internacional, y de México, favorecido por la creciente integración con el resto de Norteamérica, los demás países demostraron que las economías reformadas, después de un primer impacto positivo debido a la corrección de los graves desequilibrios, tienden a estancarse, revelando que el problema de fondo de la economía latinoamericana está muy lejos de haber sido resuelto, porque se trata de un problema que la mera política económica de gerencia conservadora de las cuentas nacionales y de liberalización del mercado no puede resolver. Tan sólo un cambio en el estilo tecnológico que permita el desarrollo de una economía diversificada y con elevada productividad podrá hacerlo.

Las economías de Asia han tenido un comportamiento de elevado crecimiento durante las dos últimas décadas hasta la crisis de 1997. Y como la economía japonesa ha permanecido estancada durante toda la última década, el mérito de ese crecimiento a tasas elevadas y sostenidas es de las economías emergentes del área. Estas economías no fueron afectadas por la crisis de la deuda externa, sino de manera marginal y tanto como lo fueron por la recesión de los países desarrollados entre 1990-1992. En contraste, América Latina muestra un crecimiento muy bajo y sumamente errático marcado por profundas recesiones. La última década 1990-1994, no se diferencia mucho de la recuperación inmediatamente posterior a la crisis de la deuda externa entre 1983-1987. La economía mundial ha tenido también un comportamiento mediocre, aunque menos abrupto que el latinoamericano y, sobre todo, que desde la crisis asiática la situación se ha ido deteriorando en todas partes. En el mundo desarrollado, tan sólo la economía de Estados Unidos ha tenido un crecimiento bueno desde la última recesión en 1992. Pero, en términos generales, la economía mundial ha ido declinando en los últimos años y el estancamiento alcanzará también la economía estadounidense. De manera que la actuación de las economías latinoamericanas ha sido mediocre en un mundo que crece de manera moderada salvo contadas excepciones.

Los efectos sociales

Las dos críticas fundamentales que los reformadores neoliberales le hacían al desarrollismo eran, por una parte, el haber fomentado la mala asignación de los recursos y, por la otra, el haber propiciado la distorsión de las funciones propias del Estado. En el primer caso, se argumentaba que las políticas dirigistas causaban una pésima asignación de los recursos que se traducían en una economía sumamente ineficiente que generaba pobreza y desigualdad: *pobreza*, porque imponía un piso a la absorción de empleo y al crecimiento de la productividad, y *desigualdad*, porque los controles, prohibiciones y regulaciones creaban condiciones artificiales para privilegios clientelares que generaban ganancias rentistas. En el segundo caso, se hacía notar que el Estado promotor de la industrialización había descuidado su función social a favor de su función como productor (Edwards, 1995, 41). La primera de estas críticas es correcta y absolutamente inobjetable por lo que se refiere a la fase final del modelo de sustitución de importaciones, a partir de 1970 en la mayoría de los países. Es menos significativa para las primeras fases, puesto que la creación de una economía industrial, en países productores de bienes primarios, implica necesariamente una modificación expresa de las ventajas comparativas iniciales a favor de la creación de otras. En cuanto a la acusación de haber descuidado el desarrollo social a favor de actividades empresariales, esto no es del todo cierto en las primeras fases, pero, a medida que el modelo entraba en crisis y los déficits imponían nuevas restricciones sobre el gasto público, los gobiernos empezaron a descuidar el gasto social y, en este sentido, podía observarse grandes cantidades de dinero dirigidas a

financiar déficit de empresas públicas ineficientes, mientras que los hospitales y las escuelas se deterioraban.

Por lo tanto, con estas acotaciones podemos decir que ambas críticas eran correctas y en esto radica el aspecto positivo de la reestructuración neoliberal que no podía no tener la adhesión de todos aquellos que querían salir del estancamiento y crisis en los que estaba sumergida la región. A estos sectores, los reformadores prometían que *la globalización y las reformas reducirían sustancialmente tanto la pobreza como la desigualdad*. El mercado, libre de interferencias y abierto al mundo, asignaría adecuadamente los recursos y eliminaría los nichos de rentas injustificadas; mientras que el Estado volvería a sus funciones naturales de garantizar la seguridad, la educación y la salud de sus ciudadanos. Pero ya en 1998, a la tecnocracia del Banco Mundial le parecía que:

The expectation, however, was not only that globalisation and the “first-generation” reforms would raise economic growth rates, but that they also would significantly reduce poverty and inequality. Indeed, capital inflow and export growth were expected to promote the development sectors. This has not occurred. To be sure, the reforms have produced a decline in poverty rates, but this development seems to be more a consequence of the decline in inflation rates and modest growth, rather than of the distributive consequences of trade and financial liberalisation. In particular, the resumption of growth has not been accompanied by strong labor demand in the formal sector (in many countries either formal unemployment or informal employment have increased); export growth has been concentrated in natural-resource intensive industries; and the wage differentials between skilled and non-skilled labor appear to have widened. Consequently, income-distribution problems have not improved in many countries, and have deteriorated in others, which has resulted in poverty rates that remain unacceptably high. In addition, economic insecurity for the poor and middle classes, linked to job insecurity and income volatility, has tended to increase (Burki y Perry, 1998b, 1).

Los cuadros siguientes explican por qué se ha producido este estado de ánimo en uno de los organismos clave, en llevar a cabo las reformas bajo cuya tutela se dio el Consenso de Washington. El ingreso per cápita aumentó en todos los países considerados excepto en Venezuela, donde cayó debido al pésimo manejo de la economía por parte de los distintos gobiernos que no hicieron otra cosa que agravar los serios problemas estructurales del agotado modelo rentista petrolero que este país no ha podido reemplazar. El salto más grande lo dan Argentina y Chile, pero en el caso del primero es debido fundamentalmente a la eliminación de la inflación y la revalorización implícita en el establecimiento de la *Caja de Conversión*. Más genuino es el incremento chileno que muestra los beneficios de una tasa de crecimiento sostenida por largo tiempo. Brasil y Perú también muestran un aumento importante debido a la corrección de la inflación. Pero estos avances en el producto por habitante no reflejan una verdadera mejora de la situación social de estos países. La reducción de la pobreza ha sido mínima. En 1980 el número de personas que

obtienen menos de un dólar al día era 35% de la población de América Latina y el Caribe.

	1970- 1975	1980- 1985	1993- 1998
Argentina	2,680	2,650	8,030
Brasil	1,170	1,580	4,630
México	1,480	2,180	3,840
Colombia	570	1,160	2,470
Venezuela	2,600	3,830	3,530
Chile	920	1,420	4,990
Perú	1,090	950	2,440

Fuente: Banco Mundial WDR 2000 y Cepal

La crisis de los 80 hizo crecer esa cifra a 41% en 1990. Estimaciones recientes del Banco Mundial colocan el porcentaje de pobres en 39% lo cual ni siquiera elimina el incremento de la década perdida. La tasa de crecimiento de la región fue para toda la década de 3,3%, muy baja para una reducción substancial de la pobreza. Estudios recientes demuestran que la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza es tanto más inelástica cuanto mayor es la concentración del ingreso y esta inelasticidad aumenta todavía más, mientras mayor sea la concentración de la propiedad de bienes (Deininger y Squire, 1997; Burki y Perry, 1998a). Esto quiere decir que mientras mayor sea la concentración del ingreso y de la propiedad más elevada deberá ser la tasa anual de crecimiento para tener algún efecto en la reducción de la pobreza. Por estas razones, los expertos estiman que el PIB de la región debería crecer por lo menos a 6% anual para tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza.

Estos estudios, realizados por investigadores favorables a las reformas, reconocen implícitamente la importancia de las políticas de ingresos y de las formas de propiedad para una estrategia de desarrollo eficaz. En la imposibilidad para sacar las debidas conclusiones de estos hechos, reconocidos por sus propias investigaciones, está una de las mayores limitaciones teóricas del neoliberalismo, explicable sólo si se toma en cuenta que, más que la expansión del mercado como tal y la mejor asignación de los recursos, la reestructuración neoliberal busca la expansión del *poder corporativo*. Un liberalismo que fuera algo más que mera cobertura ideológica de la globalización corporativa haría de la *innovación en las formas de propiedad* el eje central para crear una sociedad de individuos soberanos, coordinados por el mercado, libre de organizaciones verticales y despóticas como las corpora-

ciones¹⁶. En la superación de las tradicionales formas públicas y privadas de propiedad está la posibilidad de reconciliar los procesos antagónicos de acumulación de capital y de autovaloración laboral en una sociedad de hombres libres.

América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso y concentración de la propiedad de bienes. Esta última expresa el fenómeno de la exclusión que consiste en la ausencia de propiedad sobre bienes factoriales que permitan sustentar reclamos sobre el producto nacional. En este sentido, los excluidos son aquellas personas que, aunque son libres y gozan de derechos jurídicos como los demás, ni siquiera son propietarios de una *fuerza de trabajo* convertible en un bien económico. Este es el fundamento económico de la exclusión que quiere decir justamente personas que no son propietarios de ninguna *dotación inicial de recursos* para la economía, para decirlo con palabras de la teoría neoclásica, y por lo tanto no pueden convertirse en *agentes económicos* de ningún tipo: empresarios, comerciantes, trabajadores, etc. No es posible pues eliminar la exclusión sin convertir a estas personas en propietarios de algún tipo de dotación de recursos iniciales. De ahí la importancia de incorporar el desarrollo de formas adecuadas de propiedad en una estrategia de crecimiento que quiera eliminar la exclusión. Una estrategia liberal que no traicionase sus principios fundamentales haciendo compromisos con el poder despótico, debería hacer mucho énfasis en las formas de propiedad, atacando no sólo la propiedad estatal, sino también la corporativa que es igualmente despótica. En cambio, los neoliberales se limitan a tocar marginalmente este problema de la exclusión, proponiendo la *educación* como la solución, entendiendo por educación el adiestramiento técnico-profesional. En efecto, este tipo de educación convierte a los excluidos en propietarios de una fuerza de trabajo demandable por el mercado, es decir, los convierte en asalariados. Pero una educación mediante prácticas sociales que conviertan a estas personas en individuos soberanos implica convertirlos en propietarios de otros *recursos iniciales*.

De manera que es importante no confundir la pobreza con la exclusión. La primera se refiere a las condiciones de vida de la persona, la segunda a las relaciones de poder que fijan su posición en el orden social. Los excluidos son personas provenientes de prácticas sociales desarticuladas de su cohesión social originaria que no son integrables al proceso de acumulación de capital. En este sentido, la exclusión no es un fenómeno residual, sino permanentemente producido por la dinámica económica y que aparece en ese espacio que separa la acumulación del capital de la autovaloración laboral de la cual también están excluidos. Este fenómeno de desarticulación de las prácticas

¹⁶ Sobre este tema, la reforma es muy conservadora. Un informe del Banco Mundial reconoce que "substantial institutional reform has taken place since the early 1990, especially in the protection of property right, by reducing the risk of expropriation of private property and improving contract enforcement" (Burki y Perry, 1998b, 4).

sociales ha sido por razones históricas mucho más profundo y abrupto en América Latina que en el resto del mundo. Por eso en América Latina la pobreza urbana representa dos terceras partes de la pobreza total. En Asia o en África los niveles de pobreza son mayores, pero la exclusión es menor.

A juzgar por sus manifestaciones indirectas, la reestructuración neoliberal no sólo no ha resuelto el problema de la pobreza, sino que ha agravado el de la exclusión. El mejoramiento de los niveles de pobreza se explican por efecto del crecimiento moderado y la reducción de los desequilibrios, pero la mayor concentración del ingreso implica una mayor concentración de la propiedad de bienes factoriales, lo que hace presumir una mayor exclusión. Ahora bien, como puede observarse en el cuadro 6, la concentración del ingreso ha aumentado considerablemente en todos los países, menos en Colombia. Este *efecto de exclusión* es una consecuencia necesaria de la estrategia neoliberal que tiene como objetivo explícito eliminar los mecanismos asistencialistas del Estado que habían sido instaurados precisamente para aliviar el conflicto social provocado por la exclusión de la propiedad de bienes y la desigualdad. La visión neoliberal supone que el mercado compensará oportunamente la pérdida de esta asistencia social con la incorporación de los excluidos al proceso productivo que de esta manera sustituirían las transferencias del Estado por reclamos directos sobre el producto nacional en tanto que propietarios factoriales que participan en su producción. Pero comoquiera que la condición de excluido se debe a la no posesión de ningún factor productivo –ni siquiera fuerza de trabajo empleable–, entonces no se comprende cómo el mercado podría absorber la exclusión.

Cuadro 6 Indicadores sociales De Siete países de América Latina							
	Coef Gini 1980	Coef Gini 1998	Quintil superior de ingreso	Quintil inferior de ingreso	% de Población en pobreza crítica	Pobl. Urbana	Tasa de fertilidad
Argentina	40,8	59,0	--	--	17	89,3	2,6
Brasil	59,4	60,0	63, .8	2,5	--	80,1	2,3
México	50,6 ^a	53,7	56,2	3,6	--	74,0	2,8
Colombia	58,5	57,1	60,9	3,0	--	73,1	2,7
Venezuela	42,8 ^b	48,8	53,1	3,1	45	86,3	2,9
Chile	--	56,5	61,0	3,5	20	85,2	2,2
Perú	42,8 ^c	46,2	51,2	4,4	49	72,0	3,1

Fuente: Banco Mundial ; World Development Report 2000 y Poverty and Income Distribution in Latin America

^aaño 1894; ^baño 1985; ^caño 1986

Por lo tanto, el *efecto de exclusión* parece ser un rasgo inherente a la estrategia neoliberal, y no un fenómeno pasajero. En la nueva segmentación del territorio social, los espacios excluidos acompañan a los segmentos corporativos que los acotan en un nuevo sistema de enrejado que reemplaza

al del Estado nacional (Cf. Deleuze/Guattari, 1998; Del Búfalo, 2001a). Además de la exclusión también se ha agravado el desempleo que no debe confundirse con aquélla, puesto que el desempleado es un oferente de trabajo empleable por la economía, pero para el cual no hay demanda durante el período relevante. Desde luego que cuando este período se vuelve ilimitado, entonces esto significa que el trabajador ya no es empleable, ya no posee un *factor* de producción para la economía y se convierte en excluido. Durante la década de los 90, el desempleo ha aumentado en casi todos los países, como puede apreciarse en el cuadro 7.

Cuadro 7							
Desempleo							
Tasa promedio anual							
	80-85	85-90	91-96	97	98	99	00
Argentina	4,7	6,5	11,6	17,2	12,9	14,3	15,1
Brasil	6,6	3,8	5,2	5,4	7,6	7,6	7,5
México	4,9	3,5	4,1	5,6	3,2	2,5	2,3
Colombia	11,0	11,5	9,7	11,3	15,3	19,4	20,6
Venezuela	10,2	9,8	9,2	11,9	11,3	14,9	14,6
Chile	15,9	9,8	7,2	6,5	6,4	9,8	9,4
Perú	8,1	6,7	8,3	8,7	6,6	9,4	--

Fuente: Banco Mundial, World Development Report 2000 y Cepal Informe preliminar 2001

En el caso de Argentina, este aumento ha sido drástico debido a la Caja de Conversión que no permite utilizar la política monetaria o la manipulación del tipo cambio para compensar la baja productividad. La única excepción es México que tiene facilidades para exportar sus desempleados a Estados Unidos.

El desempleo ha contribuido a empeorar los indicadores sociales y, aunque podría ser una consecuencia transitoria del reacomodo del aparato productivo, este no parece ser el caso, como lo sostienen los mismos analistas neoliberales que atribuyen su causa a la rigidez del mercado laboral que ya analizamos. El sector de trabajadores empleados tampoco se ha visto particularmente beneficiado. Aunque los salarios reales han mejorado con respecto a la década perdida, su comportamiento durante los 90 ha sido irregular en los distintos países. Los salarios reales han mejorado ligeramente en Brasil, Chile y Colombia, pero han empeorado en los otros países.

De manera que la primera oferta de la reestructuración neoliberal de generar un crecimiento sostenido mediante una mejor asignación de los recursos para lograr una reducción de la desigualdad no se ha cumplido. La justificación que dan los reformadores es que esta mejor asignación de los recursos se ha visto frenada por la falta de instituciones adecuadas. La primera generación de reformas debe ser seguida por una segunda que se concentre en el desarrollo

de instituciones adecuadas para enfrentar los retos de la globalización (Burki y Perry, 1998a).

Cuadro 8										
Remuneraciones reales										
Indice promedio anual										
	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Argentina	100,4	101,7	100,4	101,1	100,0	99,9	99,3	99,0	99,3	100,8
Brasil	82,1	85,5	91,2	98,5	100,0	100,4	107,7	111,5	118,5	----
México	93,8	100,5	93,3	98,2	100,0	90,1	89,1	91,5	92,4	98,0
Colombia	92,4	93,5	97,9	98,8	100,0	101,5	104,2	107,8	105,9	109,2
Chile	84,9	88,7	91,8	96,1	100,0	104,1	106,6	109,5	112,1	113,8
Perú	98,7	95,2	94,4	109,2	100,0	95,2	94,5	92,7	90,7	90,1

Fuente: Banco Mundial, World Development Report 2000 y Cepal Informe preliminar 2001

Las reformas institucionales

Se trata de un cambio importante en relación con el optimismo simplista que animaba el Consenso de Washington que la propia realidad se encargó de frustrar:

Both the spread of the Mexican peso crisis of 1994-95 and the more recent Asian financial crisis demonstrated the increased vulnerability of national economies to external shocks in a world characterised by rapidly increasing financial integration. In addition, globalisation has brought with it potentially adverse distributive effects, which need to be offset by new institutional structures (i.e., social safety nets and improved access to quality education for vulnerable groups) (Burki y Perry, 1998b, 25).

Se trata de un cambio importante, porque es la primera vez que la reestructuración se aproxima al meollo del problema de subdesarrollo latinoamericano. Emerge una corriente de opinión del seno del organismo multilateral bajo cuyo amparo se dio el Consenso de Washington que reconoce, a su manera, la necesidad de cambiar el tejido social. No se trata pues, como se creyó al principio, de un simple problema de políticas equivocadas, debido al *populismo* y al desconocimiento del mercado. El orden social latinoamericano aparece ahora en primer plano no sólo como el causante del subdesarrollo histórico de la región, sino como el obstáculo actual para la reestructuración. En esta lectura tecnocrática, la complejidad política de las prácticas sociales cuyas relaciones de poder generan la exclusión y la pobreza se reduce a un problema de *instituciones* inadecuadas, que termina reduciéndose aún más a un problema de ciertas instituciones directamente vinculadas a la operatividad de la acumulación como el sistema financiero y el mercado de capitales, o a la compatibilización de la autovaloración laboral con el sistema educativo y los contratos de trabajo o con la gerencia general de todo el proceso, como la administración pública y el sistema judicial.

Ahora bien, mientras que las prácticas sociales que tejen la sociedad comprenden múltiples dimensiones, que van desde los procesos físicos y corporales hasta los discursivos, que componen los sujetos sociales, el *institucionalismo* reduce pragmáticamente toda esta complejidad, por una parte, a conjuntos de reglas formales e informales que denomina *instituciones* y, por la otra, a asociaciones de *actores* con un fin determinado que denomina *organizaciones*. En este achatamiento de la complejidad material de la constitución de lo social, desaparecen las relaciones de poder entre sujetos sociales y sólo encontramos conflictos operativos entre *actores* o *agentes* que no son más que personificaciones de determinadas funciones. La sociedad se vuelve una articulación de instituciones y organizaciones que condicionan el comportamiento de los actores.

Para comprender mejor el porqué de esta súbita revalorización del problema de las instituciones es necesario recordar que el neoliberalismo es fundamentalmente una propuesta de políticas económicas que implica un ordenamiento de la sociedad en el cual el mercado cohesionan la mayor parte de las relaciones sociales, a excepción de un reducido número que son competencia del Estado. El neoliberalismo fundamenta su propuesta en la explicación que da la teoría neoclásica de *qué* es y *cómo* funciona el mercado: *un conjunto de reglas específicas que rigen las transacciones entre agentes que intercambian sus respectivas propiedades sobre bienes y servicios. Este intercambio exige una medición rigurosa de las cantidades intercambiadas con el propósito de fijar la proporción correcta que respeta su derecho de propiedad que es el valor o precio de equilibrio.* El mercado neoclásico es pues una institución y la economía un sistema de mercados que se autorregulan.

Con el reconocimiento de que las instituciones tienen un efecto importante en el crecimiento económico, la reestructuración neoliberal reconoce una limitación del mercado para coordinar la economía y la sociedad mayor a la que estaba dispuesta a conceder el neoliberalismo radical de la primera hora, con sus vagas referencias a una sociedad coordinada exclusivamente por mecanismos de mercado. Pero las instituciones que las reformas de segunda generación quieren mejorar y reforzar, ciertamente, mejoran las condiciones de la acumulación y, en este sentido, no es sorprendente que estudios recientes muestren que son importantes para mantener la estabilidad macro-económica y financiera en los mercados liberalizados, pero muy poco tienen que ver con el problema de la exclusión. Las instituciones que pueden resolver este problema tienen que ver con la organización no despótica de la producción y las condiciones de la autovaloración laboral. Pero este aspecto no puede ser tematizado por la reforma neoliberal, sin *corregir* su sesgo político y en esto radica su eficacia limitada y su carácter ideológico.

Los límites del neoliberalismo

El objetivo técnico principal de la política económica neoliberal en América Latina es lograr una mejor asignación de los recursos que haga posible un crecimiento sostenido y equilibrado que elimine progresivamente la pobreza, y considera que el mercado desregulado es el mejor mecanismo para lograrlo. El Estado debe mantener una política fiscal neutral que no cause distorsiones monetarias importantes, es decir, debe mantener un presupuesto balanceado o casi y contribuir a lograr una balanza de pago equilibrada. El Estado no debe interferir con regulaciones en los mercados con excepción de aquellos casos donde existan monopolios naturales como en ciertos servicios públicos, evitar que la legislación social introduzca rigideces en el mercado laboral y eliminar todo tipo de restricción y barrera al comercio exterior de bienes y servicios y a los flujos de capitales. La política monetaria debe desarrollarse mediante operaciones de mercado abierto, evitando cambios bruscos que afecten negativamente las expectativas de los agentes económicos, los cuales se encargarán del crecimiento económico, mientras el gasto público se destina a la formación del capital humano –educación y salud–, a la seguridad ciudadana y eventualmente a la construcción de obras de infraestructura que el sector privado no pueda acometer. El desarrollo de un mercado que opere en estas condiciones, y con un contexto institucional estable y adaptado a las necesidades del mercado, no requiere de otra cosa sino de tiempo.

El tiempo ha transcurrido y mostrado los límites operativos de la política neoliberal que radican en la integración irreversible entre el mercado y muchas instituciones del Estado actual que son indispensables para que el primero funcione. La utopía subyacente de crear condiciones reales que se aproximen a las supuestas por la teoría neoclásica choca con el hecho de que la actual es una economía *capitalista*, es decir, *una economía monetaria de producción para el mercado en la cual no son los agentes neoclásicos los que predominan, sino las organizaciones jerárquicas*. En esta economía el ciclo económico no se debe solamente o principalmente a perturbaciones externas causadas por las instituciones estatales, sino a las variaciones de la inversión que tienen determinantes endógenos y exógenos de los cuales las políticas del Estado son sólo una parte que puede afectar la economía de manera negativa o positiva. La política anticíclica es un instrumento eficaz de gerencia pública para aliviar los efectos negativos del ciclo y la inversión pública determinante para el desarrollo de países subdesarrollados. Pero la acción del Estado puede crear distorsiones cuando se abusa de la política económica para manejar una fuerte conflictividad social.

En este sentido, la propuesta neoliberal ha tenido el efecto positivo de llamar la atención sobre los excesos de una política económica que, sin el soporte de un modelo de desarrollo eficaz, intentaba compensar los efectos negativos del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Corregir el fuerte déficit fiscal, la inflación desbocada, la ineficiencia de un aparato estatal hipertrofiado, liberar los sectores productivos anquilosados por el clientelismo político tejido en torno a las empresas públicas, era sin duda

una necesidad imperiosa y una condición inevitable para el relanzamiento de la economía; pero bajo ningún concepto era en sí misma una estrategia de desarrollo. Los pocos resultados positivos que muestra la década de los 90 son simplemente la consecuencia de la corrección parcial de esos abusos de gerencia pública. Pero, si bien son suficientes para mostrar un mejoramiento de la situación general de la región respecto de los años 80, están muy lejos de los resultados alcanzados por la región en el período anterior a 1980. Como expresión de una posible estrategia de desarrollo, las reformas han sido un fracaso que no sólo no han cumplido la promesa de sacar a la región del subdesarrollo, sino que están muy lejos de poder ofrecer resultados comparables con los del desarrollismo en su época de auge. La *mejor asignación de los recursos* propiciada por la reestructuración neoliberal no resuelve el problema fundamental de la *exclusión* que aqueja a América Latina en forma creciente desde la disolución del orden servil colonial. Este problema fue creado por la economía monoexportadora neocolonial, se agravó con la sustitución de importaciones y ahora se agudiza con el neoliberalismo globalizante.

Para decirlo en términos de la teoría neoclásica, el *excluido* no es un *agente económico* porque no posee inicialmente ningún factor productivo o bien que pueda ofrecer en el mercado, no tiene ningún *factor disponible* que el mercado pueda asignar en el sistema económico. La exclusión no es pues el efecto de una mala asignación de recursos y, por lo tanto, está más allá de la influencia del mercado como mecanismo regulador de la economía. Incluso si se acepta la tesis neoclásica de que el mercado de competencia perfecta asegura una ruta de crecimiento sostenido con pleno empleo de los factores disponibles, en estas condiciones los factores empleados serán precisamente los disponibles y no los excluidos. Este crecimiento tan sólo podrá eliminar la pobreza causada por el desempleo o una baja remuneración de factores disponibles. La exclusión en tanto que *no apropiación* inicial de factores productivos es un problema institucional que está más allá del mercado, como el propio neoliberalismo reconoce, cuando le asigna al Estado la tarea de formar el *capital humano*, mediante una fuerte inversión pública en educación.

Esta propuesta, sin embargo, se queda corta respecto de la verdadera naturaleza del problema, puesto que la educación formal o instrumental puede ciertamente producir distintos niveles de fuerza de trabajo demandable por el mercado, pero no asegura su absorción efectiva por parte de la economía cuya demanda de trabajo depende de otras variables. Hay en este argumento una falacia de composición. Además, la creación de *capital humano* en personas singulares no altera la situación *institucional* que genera la exclusión la cual depende de *prácticas sociales* que producen subjetividades incompatibles tanto con la acumulación del capital como con la autovaloración laboral. Pero éste es un aspecto que rebasa el horizonte de la economía política y, por lo tanto, incomprendible para el simple economista –no solo el neoclásico– y, por lo tanto, no es oportuno profundizar en este tema. Baste decir que la

exclusión es un problema de producción social de subjetividad de la cual la formación de capital humano y el marco institucional adecuado son tan sólo dos aspectos importantes pero insuficientes porque dejan de lado la construcción social del sujeto (Cf. Del Búfalo, 1998).

¿Quo vadís América Latina?

Pero si la reestructuración neoliberal no ha cumplido con su objetivo técnico de asegurar el desarrollo mediante una mejor asignación de los recursos ni puede resolver el mal endémico de la exclusión, como no lo pudo hacer ni el primer liberalismo de la época monoexportadora ni el desarrollismo cepalino, ciertamente cumple una función eficaz en la homogeneización del territorio social, para facilitar la globalización. De manera que la pregunta a comienzos del nuevo milenio es: ¿cuál será el futuro de la región en el mundo globalizado?

América Latina inicia el nuevo siglo sumida en el estancamiento económico y con todos sus problemas tradicionales irresueltos: desde la deuda externa que sigue creciendo hasta la exclusión y la pobreza que siguen aumentando. La euforia que dio origen al Consenso de Washington ha dado paso a la apatía desesperanzada que sólo quiere gerenciar la crisis lo mejor posible, mientras recrudece la conflictividad social que alimenta las más disparatadas mezclas de tesis y propuestas que en otros tiempos estaban en campos ideológicos opuestos. La región no podrá salir de este atolladero si no logra instalar en su territorio un aparato productivo adecuado que obviamente no es el que le está asignando la actual segmentación corporativa de la globalización.

Quizás haya llegado el momento de pensar en una nueva política de desarrollo que tome en cuenta tanto el cambio en el *estilo tecnológico* que anuncia la *New Economy* como la construcción de nuevas subjetividades sociales capaces de negociar en sus propios términos su inserción en el *Nuevo Mundo Feliz* que se avecina. Pero para ello hay que deslastrarse primero de las concepciones del siglo xix y superar la experiencia del siglo xx.

Bibliografía

- Aschauer, D. A. (1989): "Does Public Capital Crow out Private Capital?", *Journal of Monetary Economics*, n° 24.
- Barro, R. (1974): "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, n° 81, diciembre.
- Bruno, M. (1991): "High Inflation and the Nominal Anchor of an Open Economy" en *Princeton Essays in International Finance*, Princeton University Press.
- Burki, S. J. (1999): *Changing Perceptions and Altered Reality: Emerging Economies in the 1990's*, Washington, the World Bank.

- Burki, S. J. y G. Perry (1998a): *La Larga Marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial, Estudios sobre América Latina.
- _____ (1998b): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, D.C., Banco Mundial, Estudios sobre América Latina.
- Calvo, G. (1978): "On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy", *Econometrica*, n° 46, noviembre, 1411-1428.
- Calvo, G., L. Laiderman y C. Reinhart (1993): "Capital Inflows and the Real Exchange Rate Appreciation in Latin America", *IMF Staff Paper*, n° 40, marzo.
- Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel (1991): "Public Policies and Saving in Developing Countries", *Journal of Development Economy*, n° 36.
- Cukierman, A., S. Edwards and G. Tambellini (1992): "Seignorage and Political Instability", *American Economic Review*, n° 82, junio, 537-555.
- Deininger, K. y L. Squire (1997): "New ways of Looking at Inequality and Growth", *Dec notes*, febrero.
- Del Búfalo, E. (1998): *Individuo, mercado y utopía*, Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana.
- _____ (2001a): *Americanismo y democracia*, Caracas, mimeo.
- _____ (2001b): *Estado nacional y economía mundial: la economía política de la globalización*, Caracas, mimeo.
- Del Búfalo, E., C. Granier y S. Albo (1987): *Crisis y transformaciones en la economía mundial*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- Deleuze, G. y F. Guattari (1998): *Mil Mesetas*, Madrid, Paidós.
- Dornbusch, R. y S. Fischer (1993): "Moderate Inflation", *World Bank Economic Review* 7, 1 January, 1-14.
- Edwards, S. (1995): *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*, A World Bank Book, Nueva York, Oxford University Press.
- Edwards, S. y G. Tambellini (1991): "Explaining Fiscal Policy and Inflation in development countries", *Journal of International Monetary Finance*, n° 10, marzo suplemento.
- Grilli, E. (1999): "Considerations on Reform of the International Monetary and Financial System", *Banca Nazionale del Lavoro*, Quaterly Review, vol. LII, n° 209, junio.
- Haggard y Kaufman (1992): *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, N.J., Princeton University Press.
- Michaely M. y D. Papageorgius (eds.) (1991): *Liberalizing Foreign Trade*, Nueva York, Basil Blacwell.
- Nogués, Julio (1990): "The Experience of Latin America with Export Subsidies", *Weltwirtschaftliches Archiv*. 126 (1), 97-115.
- Persson, T. y G. Tambellini (1990): *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Nueva York, Harwood Academic Publishers.
- Willianson, J. (1990): "What Washington Means by Policy Reform" en *Latin America Adjustment. How much has happened?*, Washington, Institute of International Economics.
- Willianson, J (ed.) (1981): *Exchange Rate Rules: The Theory, Performance and Prospects of the Crawling Peg*, Nueva York, St. Martin Press.
- World Bank (1998): *Stylized Facts and the Characteristics of the Labor Supply in Venezuela: What Can We do to Improve the Outcome?*, documento de World Bank, junio.