

Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina

Temas de agenda

César Ferrari

En América Latina es posible que todos ganen con la nueva política económica. Una política fiscal alternativa debe permitir mayor crecimiento y eficiencia en la recaudación con fines de equidad y redistribución de ingreso. No hay carencia de recursos sino una cantidad de recursos no utilizados o mal utilizados. Al emplearlos aumentará el nivel de producción. Con ello todos ganan, excepto los desplazados al alcanzar esa mayor eficiencia, en particular los monopolios y oligopolios que impiden las soluciones competitivas.

Después de casi dos décadas, la aplicación del denominado Consenso de Washington¹ no ha podido superar los graves problemas económicos y sociales de América Latina. En muchos países los pobres sobrepasan el 50% de la población y los indigentes el 20%.

César Ferrari: Ph.D. en Economía por Boston University, profesor de Política Económica; director de la Maestría en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Entre sus libros más recientes se incluyen *Análisis económico en equilibrio general* (2005), *Conversaciones sobre economía* (2004) y *Política económica y mercados* (2001, 2003).

Palabras clave: economía de mercado, Consenso de Washington, competitividad, política económica, Consenso Alternativo, América Latina.

Nota: Resumen del documento presentado al taller organizado por la Fundación Friedrich Ebert y Editorial NUEVA SOCIEDAD en Lima el 22 y 23 de abril de 2005. El autor agradece los comentarios de Dietmar Dirmoser y Jesús Robles de NUEVA SOCIEDAD que permitieron enriquecerlo.

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

En marzo de 1990, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) propuso «crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores...»². Planteaba una «transformación productiva asentada en la competitividad internacional». Los instrumentos sugeridos eran «más progreso técnico», «menos depreciación de los salarios» y «un tipo de cambio real, alto y estable». No prestaba mayor atención, sin embargo, a la estructura de precios, la tasa de interés, los precios de los servicios públicos, la política monetaria, los impuestos y la regulación para lograr mercados competitivos. En septiembre de 2004, la Agenda del Desarrollo de Barcelona³ planteó recomendaciones generales alternativas. Sin embargo, América Latina necesita propuestas más específicas.

Una propuesta nueva debe contener objetivos claros, estrategia definida y una gran atención al cómo hacer. Debe basarse en la teoría económica y en el entendimiento del funcionamiento de la economía, ser *ad hoc* a las circunstancias, contracíclica y guiada por resultados. No debe ser receta única. Debidamente implementada ha de inducir crecimiento elevado, estabilidad de precios y equidad en la distribución del ingreso.

El hecho implica un desperdicio de recursos económicos, educación latinoamericana para ingenieros, médicos o enfermeras trabajando en países desarrollados

El contexto internacional

El nuevo consenso debería considerar el escenario internacional. Varios son los elementos que lo caracterizan.

Precios internacionales, remesas y tasas de interés. Lo relevante a principios del siglo XXI, en primer lugar, son los elevados precios internacionales de las materias primas. No es claro cuánto tiempo durarán. Han redundado en un ingreso elevado de divisas que se ha traducido en una revaluación de las monedas locales. Ésta ha ayudado a reducir la inflación, pero ha perjudicado la competitividad internacional de la producción de bienes transables no tradicionales y con ello, la generación de empleo y autoempleo de elevada productividad. Por otro lado, han significado mayores utilidades a las empresas productoras de materias primas que han permitido mejores resultados fiscales.

2. Cepal: *Transformación productiva con equidad*, Santiago, marzo de 1990.

3. Iliana Olivé: *La agenda del desarrollo de Barcelona: ¿Es posible un pos-Consenso de Washington?*, Real Instituto El Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI N° 5, Madrid, 2005.

El escenario internacional incluye también miles de latinoamericanos autoexiliados por razones económicas, particularmente en Estados Unidos y Europa. Sus países son incapaces de ofrecerles empleo y autoempleo de alta productividad. El hecho implica un desperdicio de recursos económicos, educación latinoamericana para ingenieros, médicos o enfermeras trabajando en países desarrollados, y una pérdida de recursos humanos calificados y no calificados, seguramente auctores y emprendedores.

Esos «exilios» dan lugar a remesas que, en muchos países, resultan el ingreso de divisas más significativo. Adecuadamente canalizadas deberían acrecentar la inversión. Sin embargo, contribuyen a la revaluación cambiaria y a la consiguiente pérdida de competitividad del sector transable. Siendo difícilmente reversibles obligan a una política monetaria que evite la revaluación.

Las transferencias de corto plazo en búsqueda de mejores rendimientos generan similar efecto cambiario. A diferencia de los recursos anteriores, tarde o temprano son reexportados. Su origen es consecuencia del diferencial entre las tasas de interés estadounidenses persistentemente reducidas y las elevadas tasas latinoamericanas, particularmente de los bonos emitidos por los tesoros latinoamericanos. Es de esperar que la elevación de las tasas de interés en EEUU reduzca estos flujos.

Estados Unidos, Europa y China. El escenario internacional está definido también por: 1) la emergencia de China como potencia económica (seguida por India, Vietnam y otros países asiáticos), en gran medida responsable de los precios elevados de materias primas; 2) la muy probable convergencia de Europa de los 25 países en una gran comunidad económica y política; 3) las dificultades de la economía estadounidense.

Esta última sigue siendo la economía más importante del mundo, con un crecimiento mayor a la de Europa. Sin embargo, su tasa de inversión, el 15,7% del Producto Interno Bruto, resulta pequeña con respecto a la de las economías asiáticas más dinámicas. La reducción de impuestos a los mayores ingresos y el aumento del gasto militar a partir de 2001 han generado un déficit fiscal que bordea el 6% del PIB. El mismo se ha traducido en un déficit comercial que ha producido una persistente devaluación del dólar, de 35% frente al euro en tres años.

Tal devaluación está incidiendo en la inflación, combatida con la elevación de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal, lo que reducirá la inversión y el crecimiento. Sin embargo, no ha inducido mayor equilibrio comercial, puesto

que no ha significado mayor competitividad frente a los asiáticos, sus proveedores de bienes intensivos en mano de obra. Los asiáticos han mantenido la paridad de sus monedas frente al dólar acumulando reservas internacionales, particularmente en bonos del Tesoro estadounidense.

La Europa de los 15, parte del mundo desarrollado y ejemplo de integración, posee la economía con el mayor nivel de exportaciones mundiales. Las 10 recientes adiciones constituyen un esfuerzo para extender las bondades de esa Europa a una central que mantiene ingresos y productividad reducidos. Para la Europa desarrollada constituye una fuente de mano de obra calificada barata y un mercado potencial importante.

China, con 1.300 millones de habitantes, un quinto de la población mundial, es ya la segunda economía más importante en términos de paridad de compra. Gran exportadora de bienes intensivos en mano de obra, importa bienes intensivos en capital. Entre 1982-1992 su PIB real creció 10,2% anual y entre 1992-2002 9,3%. Como consecuencia, entre 1981 y 2001 redujo la pobreza de 63,8% de la población a 16,6%. Ello no implicó riesgo inflacionario: la tasa promedio de inflación 1998-2002 fue de -0,4% anual⁴.

En beneficio de su propio desarrollo, América Latina debería mantener relaciones políticas y económicas, pragmáticas y amigables, con dichos poderes internacionales. Las relaciones económicas con EEUU están perfilándose a partir del establecimiento de tratados de libre comercio. Siendo economías aparentemente complementarias, tendrían sentido si son bien negociados. Deberían seguir acuerdos con Europa, entre otras razones, para equilibrar el intercambio y reducir la dependencia respecto al primero. Aunque los tratados de libre comercio con China han sido mencionados, dada la actual estructura de comercio y las similares estructuras productivas, es difícil pensar en su consolidación.

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

4. Banco Mundial: *World Development Indicators*; Central Intelligence Agency: *The World Factbook*, en <<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ch.html>>; *The Economist, Pocket World in Figures 2005*.

En ese contexto es explicable por qué China crece tanto. No es debido a su estructura económica, similar a la latinoamericana. Crece porque cuenta con una demanda externa ilimitada y porque experimenta una expansión aceleradísima de su capacidad instalada gracias a su elevada tasa de inversión. En 2003, China invirtió 47% del PIB, un 85% financiado con ahorro interno y un 15% con inversión extranjera directa (IED), es decir, 51.000 millones de dólares. América Latina alcanza con dificultad tasas de inversión del 15%-20%.

La demanda externa en China es ilimitada porque su producción es competitiva. No es que China lo sea; los productores chinos son los competitivos. Ser competitivo es poder vender en el mercado internacional. Para ello el precio de venta del bien o servicio que el productor puede vender tiene que ser mayor que el costo de producirlo. Por lo tanto, ser competitivo es ser rentable.

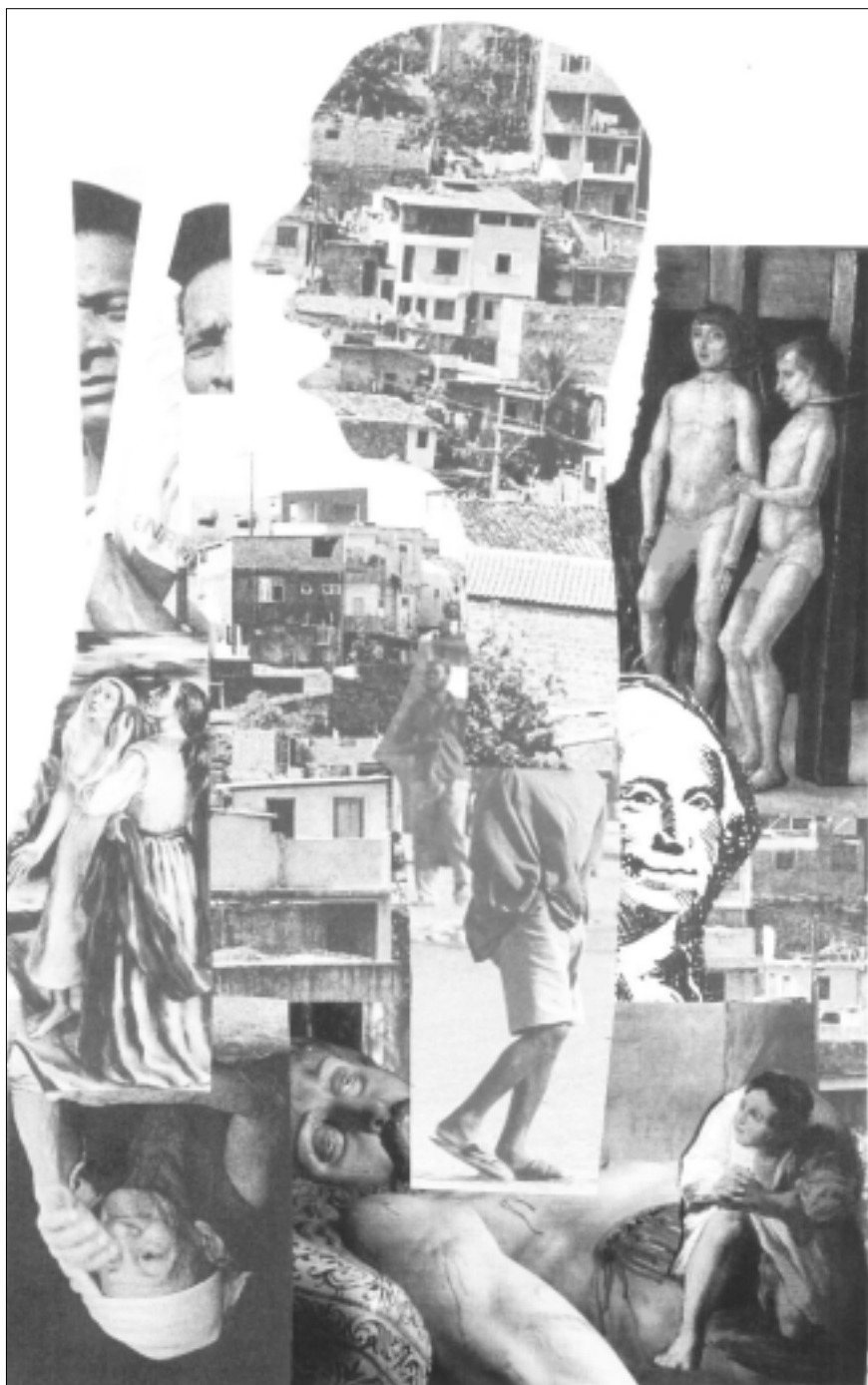
Esa rentabilidad es crucial: la utilidad de las empresas es el principal proveedor de ahorro de la economía. Cabría hacer una distinción entre la rentabilidad unitaria, la relación precio/costo por unidad de producto, y la rentabilidad global, que involucra la rentabilidad unitaria y el volumen de ventas con respecto a lo invertido. Con mayor volumen de ventas se generan mayores recursos y, en consecuencia, mayores posibilidades de inversión.

Para los bienes y servicios transables, el precio de venta lo define el precio en el mercado internacional nacionalizado por la tasa de cambio, los impuestos o subsidios y los costos financieros. Los costos incluyen los pagos a los elementos del proceso productivo: mano de obra, capital, financiamiento, servicios públicos (electricidad, agua, comunicaciones), bienes intermedios e impuestos. Depende también de cómo estos se combinan e intervienen. Es decir, la rentabilidad depende de los precios básicos (salario, tasa de cambio, tasa de interés, precios de servicios públicos), los impuestos y la productividad.

De tal modo, para explicar el crecimiento latinoamericano habría que conocer: ¿Cómo es su estructura de precios básicos? ¿Cuál es la productividad de sus empresas? ¿Cuánto pagan de impuestos? Es decir, esos precios, productividad e impuestos ¿qué tanta competitividad y rentabilidad determinan? ¿Qué tanto ahorro generan? En consecuencia, ¿qué tanta inversión pueden desarrollar?

Objetivos y estrategia económica

El nuevo consenso requiere de objetivos y una estrategia que orienten la política económica.



Mejorar el bienestar de la población. La política económica no tiene sentido sino es para elevar el bienestar de la población. En otras palabras, debe ser sinónimo de mecanismos para superar la pobreza y eliminar la indigencia. Resolver la pobreza requiere, claramente, crecimiento económico, es decir una expansión del PIB real, estabilidad de precios, lo que implica inflación reducida, y una distribución equitativa del ingreso.

*Resulta crucial
construir una
economía en la que
el poder de decisión
descanse sobre
las grandes mayorías*

Ese crecimiento debe ser elevado. Si la tasa de expansión de la población es de 1,8% y la economía crece un 2,5%, duplicar el ingreso per cápita tomaría por lo menos 100 años; si se expandiera a 3,5% tomaría 40 años. Son tiempos muy prolongados; la gobernabilidad se tornaría inmanejable. Se necesitan progresos muy rápidos. Si la economía creciera 10% por año, como en China, el ingreso per cápita podría duplicarse en 9 o 10 años. No hay ninguna razón para no emular dicha experiencia.

El crecimiento debe ser también sostenido, sin arranques, paradas ni retrocesos; autónomo, de tal modo que no sea subsidiario de los éxitos o fracasos de otros países; limpio, que no agrede a la naturaleza, frenando con ello su sostenibilidad de largo plazo. Debe ser también equitativo, que no beneficie a pocos y produzca desigualdad. Para ello, debe generar ocupación adecuada, es decir empleos y oportunidades de autoempleo de productividad elevada.

La equidad está ligada a la economía política de la política económica. La misma tiene que ver con intereses y éstos con representación política que, en última instancia, define la política económica y, con ello, los beneficiados y perjudicados del proceso económico. Por tal razón, resulta crucial construir una economía en la que el poder de decisión descansa sobre las grandes mayorías. Resulta crucial «empoderar» a la población en todos los niveles de decisión política y económica.

Rentabilidad y precios relativos. Durante los últimos años, el Consenso de Washington proporcionó la estrategia económica: apertura y liberalización de mercados, cuentas corrientes y de capitales, disminución de la intervención del Estado y establecimiento de instituciones económicas que refuerzan la participación predominante de la actividad privada. Implicó también la promoción de la IED en el convencimiento de que los escasos recursos nacionales requerían de apoyo externo.

Tales reformas fueron complementadas por políticas monetarias y fiscales restrictivas a fin de reducir supuestos excesos de demanda. Se tradujeron en tasas impositivas y tasas de interés real elevadas y tasas de cambio real revaluadas. Estas últimas se recuperaron a fines de los años 90, para revaluarse nuevamente hasta la fecha.

Con la revaluación, los precios domésticos de los bienes transables se redujeron relativamente a los de los no transables (servicios), los que, en gran mayoría, administrados por los reguladores, aumentaron considerablemente para mantener rentables los servicios públicos privatizados. La combinación de tasa de cambio no competitiva, e impuestos, tasa de interés real y precios de servicios públicos superiores a los internacionales, redujo la posibilidad de competir en los mercados externos. Sin demandas externas e internas en expansión, las posibilidades de crecimiento de la economía se estancaron.

Para crecer, una alternativa estratégica implicaría expandir las demandas interna y externa, utilizar y ampliar la capacidad instalada e incrementar la rentabilidad empresarial. El incremento de la demanda interna requeriría expansión monetaria y fiscal razonables; el de la demanda externa empresas competitivas, es decir rentables. Solo en ese contexto, la productividad de una mano de obra más calificada y una mejor gestión empresarial podrán jugar un rol importante en la competitividad.

Los recursos para el crecimiento

Tasas de crecimiento elevadas requieren tasas de inversión también elevadas. Si América Latina quiere crecer a tasas asiáticas debe alcanzar tasas de inversión asiáticas.

La fuente de recursos más inmediata es la proveniente del capital y la mano de obra calificada o no calificada, ociosos o subempleados. La mano de obra no solo se encuentra desempleada (13%-15% de la población económicamente activa, PEA) sino gran parte está subempleada (35%-40% de la PEA). A su vez, la capacidad instalada ociosa bordea tasas del 30%-35%, considerando dos turnos de ocupación. Una adecuada estructura de precios básicos induciría un mayor uso de esos recursos: desempleo y subempleo a tasas friccionales (5% de la PEA) y capital usado en tres turnos. No es la única fuente de ahorro disponible. Los actuales fondos de pensiones privados poseen una gran cantidad de

***Si América Latina
quiere crecer
a tasas asiáticas
debe alcanzar
tasas de inversión
asiáticas***

ahorro forzoso. Una normatividad detallada, que tiene que ver con rentabilidades mínimas y riesgos, orienta esos recursos. No lograron desarrollar el mercado de capitales y con ello la inversión privada, por falta de oportunidades de inversión, exceso de precauciones en la colocación de los fondos y elevados rendimientos de los bonos estatales. Más bien, acabaron financiando el déficit fiscal. Financian también emprendimientos en el extranjero cuando están autorizados; la situación es problemática, pues resulta extraño, por decir lo menos, que países con escaso ahorro interno se den el lujo de exportarlo. Una mayor canalización de dichos recursos hacia la inversión privada dependerá de la elevación de la rentabilidad de las actividades transables y de la reducción a niveles internacionales de las tasas de interés pasivas y de los bonos estatales. Una reglamentación menos restrictiva puede también incentivar la orientación hacia la inversión. Podría permitirse el financiamiento de, por ejemplo, canastas de titularizaciones sobre proyectos de inversión o de títulos emitidos por los bancos para aumentar sus fondos prestables. Cuestión aparte es el problema fiscal que el diseño de estos fondos ha generado.

En plazos mayores, la fuente principal de recursos para el crecimiento es generada por el funcionamiento de la economía. La expansión inicial y la rentabilidad, inducidas por una estructura de precios básicos que haga competitivo a los transables, generarán utilidades y, por lo tanto, ahorro en las empresas. Rentabilidades elevadas atraerán más inversión privada posibilitada por la disponibilidad de recursos y por tasas de interés competitivas. La inversión incrementará la capacidad instalada o la productividad permitiendo la expansión sostenida de la demanda y, por lo tanto, de la producción.

La inversión extranjera, rentable y segura en los mismos términos de la inversión nacional, deberá asumir su rol complementario. Los flujos de capitales deben ser regulados para lograr una balanza de pagos que permita una tasa de cambio real, competitiva y estable, *ad hoc* a una estructura de precios competitiva internacionalmente.

Conforme el capital se expande, la demanda de mano de obra también; con mayor calificación cada vez, la tecnología se renueva y las instituciones se desarrollan. De tal modo, el proceso de ahorro-inversión-crecimiento precede a la capacitación de la mano de obra, a la modernización tecnológica y a la elevación de la productividad. Por actuar en orden inverso, son innumerables los ejemplos de ingenieros trabajando de taxistas o la no utilización de tecnologías instaladas a gran costo. Por cierto, sin ingenieros ni nuevas tecnologías el proceso de crecimiento no puede continuar.

Comercio e integración

La estrategia y la política actuales privilegiaron la apertura al comercio internacional. Esto implicó la reducción unilateral y notoria de aranceles y subsidios. En ese contexto, el libre comercio bilateral o multilateral es una extensión, mientras que la firma del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o de los tratados de libre comercio bilaterales con EEUU (TLC) son una consecuencia.

Esos acuerdos son mucho más pero también mucho menos de lo que su nombre sugiere. Abordan la liberalización del comercio de bienes y servicios pero también normas de propiedad intelectual, de origen, compras estatales y garantía de inversiones. En varios casos no existiría intención de libre comercio; lo ilustran la negativa estadounidense a eliminar sus subsidios agrícolas y su propuesta de aumentar la protección de patentes a medicinas y agroquímicos, incluyendo segundos usos y seres vivos.

Los temas comerciales son relativamente sencillos de negociar puesto que la reciprocidad de beneficios y costos es más fácil de identificar, aumentando el comercio y el crecimiento. La eliminación de aranceles a los productos andinos, intensivos en mano de obra, permitiría un acceso mayor al mercado estadounidense. Como contrapartida, los bienes de capital estadounidenses podrían llegar más baratos a los países andinos.

Desde esta perspectiva, tiene sentido negociar el acuerdo y negociarlo bien. Sin embargo, no basta con la negociación. De hecho, la llamada apertura no abrió efectivamente la economía ni aumentó de manera significativa el comercio externo: las importaciones no crecieron mayormente por las restricciones monetarias que limitaron la expansión del ingreso, las exportaciones tampoco por falta de competitividad.

En realidad, los productores latinoamericanos podrán aprovechar el ALCA o TLC siempre y cuando puedan competir con los más competitivos ofertantes de bienes intensivos en mano de obra: chinos, vietnamitas e indios. El problema es que los precios a los que los productores andinos pueden vender superan, largamente, los de los países mencionados. Se requiere entonces, simultáneamente, una política económica que haga competitiva la producción nacional de bienes transables. La globalización y la apertura al mercado internacional son una realidad; no es posible volver atrás. Tienen también una enorme virtud: están poniendo en evidencia cuán ineficientes son sus mercados de divisas, de créditos, laborales, servicios públicos y sus impuestos, y qué tanto se apartan de los internacionales.

Si América Latina quiere que sus productores puedan competir internacionalmente debe hacer más competitivos sus mercados básicos.

No se puede esperar más de esos tratados. No son acuerdos de integración y América Latina necesita integración. El escenario de países pequeños desarticulados frente a economías grandes integradas (EEUU, Europa, China), actuando en un mundo globalizado no competitivo donde prevalece el poder monopólico u oligopólico, hace imperativa la integración regional.

Por cierto, EEUU no está interesado en una nueva integración; ya está integrado. De tal manera, América Latina tendrá que buscar la integración en sí misma, tal como lo viene intentando desde hace varias décadas; la Comunidad Andina y el Mercosur tendrán que confluir en la Comunidad Suramericana.

Declaraciones, voluntad política y consenso social no bastan para ello. Para que la Comunidad Suramericana sea un hecho tiene que completar la liberación de su comercio de bienes y servicios y de sus flujos de capital, liberar los flujos de personas, armonizar sus políticas económicas que hagan competitiva la producción de transables, compensar sus diferencias de productividad y llegar a una moneda única. Para remarcar: libre comercio e integración son necesarios, pero no más que políticas económicas orientadas a reforzar la competitividad y el crecimiento económico.

Instituciones económicas y regulación

El propósito, la estrategia y la forma de relacionarse con el mundo implican determinadas instituciones económicas y una cierta manera de regular los mercados.

Instituciones para una economía eficiente y eficaz. Instituciones básicas como la propiedad privada como eje de la actividad económica, participación subsidiaria del Estado, existencia de contratos que sean respetados y de mecanismos coercitivos y judiciales que garanticen su cumplimiento, son fundamentales para el funcionamiento de las economías modernas y deben reforzarse. Adicionalmente, el Consenso de Washington promovió otras instituciones económicas. A la luz de sus resultados merecen una revisión importante: no reportaron beneficios, antes bien parecieran haber generado más problemas de los que existían previamente. Uno de los casos emblemáticos se refiere a la autonomía del Banco Central. En muchos países, las autoridades monetarias son autónomas y no tienen mayor responsabilidad política. Ejercen una parte sustancial de la política pública y, sin embargo, no son elegidos ni representan a la sociedad. A su vez, una interpre-

tación limitada de su mandato, de proteger la estabilidad monetaria, ha conducido a un aparente desinterés por los otros objetivos de la política económica: crecimiento y equidad. Por otro lado, la experiencia de dependencia plena del Poder Ejecutivo condujo a situaciones de desmanejo monetario que terminaron en graves desequilibrios. Tales extremos son inadecuados.

El mandato del Banco Central no puede ser solo reducir la inflación. Debe tener también un mandato por el crecimiento y el empleo. La política monetaria tiene evidentes impactos sobre el comportamiento económico global. Asimismo, tiene que existir una estrecha coordinación entre el Banco Central y las otras autoridades económicas. En un mundo de distorsiones económicas esa coordinación es la única manera de permitir una buena gestión de la economía. De tal modo, se requeriría mantener esa autonomía pero con una clara responsabilidad política por los resultados y la coordinación, supervisada sistemáticamente por el Poder Legislativo. Por su parte, las operaciones a cargo del Banco Central tienen que hacerse con plena autonomía operativa porque las responsabilidades que afrontan quienes las ordenan son personales. La legislación, en muchos casos de nivel constitucional, debería ser modificada acorde a dichos propósitos.

Tal sería el caso de países desarrollados. En EEUU, por ejemplo, la Ley del Sistema de la Reserva Federal establece que al conducir la política monetaria, el Comité Federal de Mercado Abierto debe buscar «promover efectivamente los objetivos de máximo empleo, precios estables y tasas de interés de largo plazo moderadas»⁵.

Otro tema institucional importante tiene que ver con la seguridad social. Antiguamente, las cotizaciones de pensiones se hacían al Seguro Social y éste a su vez se hacía cargo de las pensiones: las cotizaciones de los ingresantes cubrían las pensiones de los que se retiraban. Como ingresaban más de los que se retiraban, había siempre un excedente. El mismo era invertido, se constituían reservas o era prestado al Tesoro para financiar el déficit fiscal. De tal modo, el Estado acumuló una enorme deuda con el SS.

Hace algún tiempo, se consideró que el Seguro era ineficiente, que era más eficiente que cada persona acumulara sus cotizaciones en una cuenta personal y que dichos recursos sirvieran para desarrollar el mercado de capitales. A tal

5. Board of Governors of the Federal Reserve System: *The Federal Reserve System, Purposes and Functions*, 8ª ed., Washington, D.C., 1994, p. 17.

efecto se crearon fondos privados para manejar a comisión cotizaciones y pensiones. Supuestamente, cada persona podía controlar su propia cuenta y mudar de fondo en busca de mayor rentabilidad o menor pago de comisiones; pero unas normas de fidelización forzosa lo impiden y el regulador impone comisiones iguales, elevadas, para todos los fondos.

De tal modo, los cotizantes dejaron de aportar al SS para aportar a los fondos privados, pero los ya jubilados continuaron recibiendo sus pensiones. Tal situación, tarde o temprano, resulta inconsistente. Se supuso que las reservas cubrirían el faltante, pero se agotaron. Cuando se creó el nuevo sistema, se previó esa posibilidad y en mérito a las deudas que tenía el Estado con el Seguro, se estableció que asumiría esas pensiones. Sin embargo, no se cuantificaron en forma adecuada.

En la situación actual a uno le falta lo que al otro le sobra. Los déficit de los SS son gigantescos y continuarán creciendo. Ese monto, evidentemente, ejerce una enorme presión sobre las cuentas fiscales. Por su parte, los fondos privados han acumulado unos ingresos gigantescos y como la mayoría de sus cotizantes aún está lejos de pensionarse, no tienen egresos.

Para resolver el problema se están reduciendo los montos de algunas pensiones evidentemente escandalosas, incrementando la edad de jubilación y la contribución de los cotizantes. Se plantea también terminar definitivamente con el SS. No sería la solución porque no disminuiría ni eliminaría el hecho de que a los ya jubilados hay que pagarles y no hay recursos para ellos, excepto los del Tesoro.

La solución podría implicar la creación de un fondo con parte de los recursos de los actuales cotizantes, que recibirían los intereses correspondientes por el tiempo que se requiera para financiar a los actuales pensionados. Podrían recuperarse con los aportes de los nuevos ingresantes, en una suerte de mecanismo de solidaridad intergeneracional como el que existía. La solución debería contemplar también la protección social de la población temporalmente fuera del mercado laboral así como la del trabajador informal.

Regulación y competencia económica. La política vigente estableció mecanismos de regulación de los servicios públicos, casi todos privatizados. Incluyen organismos supervisores e instituciones decisorias de tarifas públicas. También se organizaron o reforzaron mecanismos para fijar tarifas de servicios que siempre fueron abastecidos por propietarios privados (transporte). Asimismo, se

liberalizaron los mercados de crédito y se reforzaron los supervisores bancarios para garantizar el cumplimiento de las normas previsionales.

Los resultados no son halagadores. Aunque aumentó la cantidad y mejoró la calidad de los servicios públicos y financieros, los precios, tarifas públicas y tasas de interés superan largamente a los internacionales en casi todos los países. Ello es debido en gran medida, a que la finalidad de la regulación no es reforzar la competencia; antes bien, en muchos casos, la impide. Incide principalmente en garantizar la estabilidad de los mercados y, por lo tanto, la rentabilidad de la inversión (su seguridad se resolvió con mecanismos internacionales de solución de controversias). En las tasas de interés, la práctica monetaria restrictiva es corresponsable.

Como consecuencia, la fijación y difusión de precios, tarifas y tasas no es transparente, la fidelización forzosa de los clientes es generalizada, y el ingreso y salida de los mercados de nuevos ofertantes y nuevos productos es sumamente engorroso. En general, a los servicios públicos abastecidos por empresas monopólicas u oligopólicas se les garantiza el cubrimiento de sus costos sin referencia a los precios internacionales. Como casi siempre los servicios en cuestión no son transables, no existe tendencia a igualar los precios domésticos a los internacionales a través del comercio y la igualación de precios de los factores, que debería existir en presencia de aperturas importantes; tampoco se da por distorsiones en los mercados.

Lo anterior sugiere la necesidad de plantear una política y legislación que consideren como función fundamental de la regulación promover la competencia. Una manera de reforzarla es asegurar la participación de los usuarios en los directorios de las instituciones que regulan los mercados financieros y de servicios públicos. Cuando las



decisiones son poco transparentes y cerradas es sencillo para los regulados «capturar» al regulador; es más difícil si en ese directorio se encuentran representantes de los usuarios.

La operatividad de la estrategia

Más allá de estructuras, instituciones y regulación, para crecer elevadamente con estabilidad y equidad, se requiere una nueva política económica.

Política monetaria para el crecimiento y la estabilidad. La política monetaria actual se traduce, casi siempre, en una restricción monetaria, es decir, en un crecimiento de los medios de pago reales menor que el crecimiento del PIB real. El objetivo es eliminar las presiones de liquidez que generan inflación. A tal efecto, las decisiones de política monetaria son determinadas por el método de inflación objetivo, y el instrumento para lograrlo es la tasa de interés del Banco Central.

La expansión limitada de los medios de pago determinó, a su vez, la expansión limitada del ingreso disponible de los agentes económicos, que junto con los precios definen las demandas en los mercados. Ello evitó una mayor expansión de las importaciones, a pesar de la reducción arancelaria y el atraso cambiario. Los incrementos cíclicos de los precios internacionales junto con las restricciones a las importaciones generaron abundancia relativa de divisas e indujeron la revaluación cambiaria.

En efecto, en parte por una inadecuada o insuficiente intervención del Banco Central en el mercado cambiario, en 2004, Colombia experimentó una revaluación cambiaria del 14%, Brasil, del 6,5%, Perú, 6% y Chile 4,5%. Como en otras ocasiones, los excesos de divisas producto de los buenos precios de las materias primas (petróleo, cobre, carbón, café, etc.), ocasionados esta vez por el envidiable crecimiento económico de China, no fueron administrados adecuadamente.

Tampoco se considera adecuado que el Banco Central financie al Tesoro Público. La emisión como mecanismo de financiamiento fiscal y expansión monetaria ha sido descartada. Los excesos de la década de los 80, que condujeron a inflaciones elevadísimas, empujaron a esa drástica posición.

La escasez relativa de medios de pago se traduce también en una menor disponibilidad de fondos para crédito y, en consecuencia, en una presión para man-

tener tasas de interés de colocación muy elevadas, muy por encima de las internacionales, lo que reduce la competitividad de los sectores transables de la economía. Ciertamente, éste no es solo un problema monetario, sino también de competitividad y regulación bancaria.

Pareciera claro que lo que se requiere alternativamente es una política monetaria más expansiva, que por lo menos acompañe el crecimiento real de la economía, que evite la revaluación cambiaria y promueva un volumen de crédito adecuado a las necesidades económicas a tasas de interés competitivas internacionalmente.

Política fiscal para el crecimiento y la equidad. La política actual se orienta a la eliminación del déficit fiscal y a generar un superávit primario para poder cubrir los compromisos de deuda externa. Se ha intentado a través del incremento de los ingresos y la reducción de los egresos fiscales. Casi siempre ha acabado siendo restrictiva y asociada con «responsabilidad fiscal»; más allá de sí genera recesión e ineficiencia en el aparato estatal.

Típicamente, se han elevado las tasas del impuesto a la renta y al valor agregado, o se han creado impuestos como el de transacciones financieras. Las tasas elevadas reducen la competitividad del sector productivo transable, generan recesión, disminuyen los recursos para inversión, aumentan los precios e incentivan la evasión y elusión fiscal. El impuesto a las transacciones financieras empezó como un mecanismo temporal para rescatar el sistema financiero, más adelante se convirtió en un impuesto permanente de fácil recaudación, y resulta inadecuado porque genera *desintermediación* financiera.

Por el lado del gasto, se han congelado los salarios de los servidores públicos. De tal modo, se ha alejado a los más capaces y mejor calificados con lo que el grado de ineficiencia burocrática ha aumentado. Igualmente se ha tratado de reducir las transferencias (subsidios), pero acabaron aumentando porque las reformas al SS obligaron al Estado a asumir el faltante.

La más afectada por la restricción fiscal ha sido la inversión pública. Se ha intentado resolver el problema entregando en concesión carreteras, puertos y aeropuertos. Sin embargo, en gran medida, los estimados de uso siempre han sido mayores que los resultados, obligando al Estado a financiar la diferencia con lo cual el gasto público no obtuvo la reducción esperada. A su vez, la inversión acabó siendo más cara para la sociedad porque ahora tiene que incluir la utilidad del inversionista privado.

Con un déficit sin solución y la emisión monetaria descartada como mecanismo válido, el financiamiento fiscal fue obtenido masivamente del sector privado, los fondos de pensiones y los bancos. La colocación de bonos del Tesoro ha sido privilegiada sin consideración de sus efectos negativos sobre la demanda privada, la disponibilidad de recursos para inversión y crédito, y por lo tanto, el crecimiento de la economía.

La política fiscal alternativa debe permitir incrementar las demandas interna y externa, mejorar la competitividad y rentabilidad del sector productivo transable, y aumentar la tasa de inversión privada; es decir, permitir mayor crecimiento. Debe también lograr mayor eficiencia en la recaudación, menores oportunidades de evasión y de elusión, así como progresividad en los impuestos con fines de equidad y redistribución del ingreso.

Tales objetivos requerirían: 1) reducción de tasas a niveles de competitividad internacional; 2) reducción del número de tasas (máximo tres tasas progresivas, por ejemplo); 3) eliminación de impuestos que pretenden aumentar la recaudación y acaban reduciéndola (a transacciones financieras, timbres); y 4) eliminación de exenciones.

Si fuera necesario establecer exenciones en función de la política sectorial, deberían plantearse siempre con temporalidad definida. Deberían referirse, primero, a los impuestos locales, en la medida que la localización de la nueva actividad genere mayores ingresos fiscales por vía indirecta; segundo, sobre el impuesto a la renta, siempre y cuando la generación de mayor actividad económica genere mayor recaudación por conceptos alternativos como el impuesto al valor agregado.

Se requeriría también focalizar y priorizar el gasto público en las áreas necesarias de intervención estatal, retomar el rol redistribuidor del Estado vía transferencias, y aumentar la inversión pública en infraestructura económica que facilite el desarrollo de los mercados.

Sin duda, solo con mayor crecimiento se reducirá el déficit fiscal. En todo caso, el financiamiento del déficit debe contemplar la escogencia entre un impacto recesivo que generan los bonos colocados al sector privado, versus un impacto expansivo en exceso que puede ocasionar financiamientos monetarios. Por otro lado, una nueva normatividad contable debería permitir contabilizar por fuera del déficit las inversiones rentables que cuentan con financiamiento externo garantizado.

A su vez, solo con mayor crecimiento la deuda externa pública dejará de ser problema. En casos extremos cabría renegociar deudas impagables siguiendo la exitosa y reciente experiencia argentina, que implicó una reducción del 70% del monto original luego de un periodo de *default*, como consecuencia de la grave crisis de 2001.

Políticas sectoriales y desarrollo equilibrado. El Consenso de Washington considera a las políticas sectoriales o industriales irrespetuosas de las ventajas comparativas, conducentes a rentas mercantilistas y generadoras de ineficiencias en la asignación de recursos. Sin embargo, las experiencias asiática, europea y estadounidense muestran políticas sectoriales o industriales exitosas que han logrado el desarrollo de importantes industrias: aeronáutica, automovilística, siderúrgica, electrodoméstica o turística. En Europa y en EEUU la política agrícola común ha significado una expansión extrema de la producción y una defensa significativa del medio rural. En otros casos la política sectorial se ha traducido básicamente en una regulación procompetencia, en combate frontal con oligopolios y monopolios.

El problema de la promoción sectorial reside en la identificación adecuada del sector a promocionar y en los instrumentos a usar. Ciertamente deben ser sectores con ventajas comparativas dinámicas. La promoción no puede ser ya mediante protección arancelaria o para-arancelaria; pueden usarse preferencias tributarias, ayudas internas, subsidios, créditos preferenciales o garantías de crédito. El desarrollo turístico de Florida Central en EEUU, a partir de exenciones tributarias temporales, ilustra esa posibilidad.

La política sectorial debe promover también la provisión de servicios adecuados: financiamiento, conocimiento de mercados, supervisión de calidad y capacitación técnica a los proveedores individuales y las pequeñas empresas. Resulta particularmente importante la promoción de las asociaciones de productores para generar volúmenes de venta, financiamiento, demanda, pautas productivas y normas de calidad.

Como se indicó, sin desarrollo tecnológico y capacitación laboral, tarde o temprano el crecimiento encuentra sus límites; pero la causalidad requiere primero inversión, crecimiento y luego capacitación. De tal manera, las políticas educa-

Es necesaria una política de ingresos que, a través de subsidios debidamente dirigidos, temporales y específicos e impuestos cruzados, ayude a paliar la pobreza

tivas y tecnológicas deben apoyar el crecimiento económico. Los recursos fiscales para financiar iniciativas de educación e investigación científica y tecnológica, privadas o universitarias, pueden provenir del gasto público o de exenciones tributarias.

Políticas de ingresos y territoriales para la reducción de la pobreza. Con anterioridad, la política de ingresos privilegió los subsidios al consumo a través de precios. Como consecuencia, muchas veces generaron graves problemas fiscales y distorsiones en los precios. La política actual intentó focalizar dichos subsidios. Se redujeron o eliminaron los subsidios, se trasladaron a los ingresos de las familias pobres, y la lucha contra la pobreza apareció como preocupación de gobiernos e instituciones internacionales. Pero los éxitos han sido minúsculos. La pobreza solo puede superarse a través de un crecimiento económico elevado capaz de generar empleo y autoempleo de elevada productividad, en forma suficiente a las demandas de la población. La política económica debería ser capaz de orientarlo.

No obstante, mientras se desarrolle la solución permanente y generalizada, es necesaria una política de ingresos que, a través de subsidios debidamente dirigidos, temporales y específicos e impuestos cruzados, ayude a paliar la pobreza. Debe incluir la universalización de la educación y la salud como mecanismo de mejoramiento del ingreso individual y familiar, y como inicio para la restitución de las capacidades humanas básicas para el desarrollo.

Debería también contribuir a resolver el financiamiento de pequeños empresarios o personas de bajos ingresos, que pueden ofrecer productos adecuados eficientemente. Los bancos tradicionales no están orientados para atender depósitos y créditos de bajos montos; sus esquemas operativos no contemplan la situación social y cultural de los agentes pequeños; sus mecanismos de evaluación son más caros que sus proyectos; su regulación exige garantías reales o avales que dichos agentes no están en condiciones de ofrecer. La política y la legislación deben viabilizar una intermediación, tipo Grameen Bank, que a partir de pequeños depósitos otorgue semejantes créditos a productores también pequeños bajo otros esquemas de garantías, por ejemplo solidarias.

Pero la distribución inequitativa de la riqueza y de los ingresos se da a personas y también a territorios. En muchos países latinoamericanos, el libre mercado o la descentralización política o administrativa no sólo no han reducido las disparidades regionales y la centralización económica sino más bien las han agravado.

La solución es básicamente económica, sin perjuicio de los esfuerzos de descentralización. Ese atraso relativo tiene que ver con disparidades de productividad. De tal modo, la compensación interregional de productividades resulta fundamental. Puede realizarse a través de la distribución de fondos centralmente financiados y gestionados, tributación diferencial y/o instituciones de crédito o microcrédito orientadas a soportar infraestructura o industrias regionales.

Los fondos europeos ilustran el caso. Sus recursos financiaron la construcción de infraestructura económica (puertos, carreteras, etc.), y el desarrollo de la investigación científica y del capital humano de las regiones de menor desarrollo. Más aún, la política agraria común estableció un mecanismo de subsidio agrícola en todas las regiones.

Consideraciones finales

Toda decisión económica es una decisión política, no técnica. Es evidente que para tomarla se suceden una serie de predecisiones técnicas. Pero lo que se aplica y desarrolla parte de una decisión política. De tal modo, los que gestionan la economía desde los puestos directivos hacen política y deben pensarla en términos de para qué se hace, y ciertamente, debería ser para el bienestar general.

Las decisiones políticas son afectadas por una serie de intereses. Ello implica una confrontación ética. Ahora, no todas las decisiones en materia económica tienen que beneficiar a unos y perjudicar a otros. No siempre se está en un «juego de suma cero»; depende de las condiciones de la economía. En América Latina es posible que todos ganen con la nueva política económica, y eso le da mayor viabilidad, por que las posibilidades de producción son mayores que las que están ocurriendo. No hay carencia de recursos sino una cantidad de recursos no utilizados o mal utilizados. Al emplearlos aumentará el nivel de producción. Con ello todos ganan, excepto los desplazados, al alcanzar esa mayor eficiencia, en particular los monopolios y oligopolios que impiden las soluciones competitivas.

No es fácil construir una combinación de precios, instituciones y estructura económica que haga posible la eficiente utilización de los recursos. Para eso debería ser la nueva política económica. Requerirá de una estrategia de deliberación y participación democrática en búsqueda de los consensos mínimos que posibiliten su implantación. Pareciera ser la forma de hacerla viable dentro del juego democrático.

Crecimiento con equidad

Reflexiones para la incorporación del concepto de equidad en las decisiones de políticas públicas

Hernán Garrido-Lecca

El gobierno de Alejandro Toledo ha hecho evidente que existía un divorcio entre la «economía del Perú» y la «economía de los peruanos». Este divorcio sintetiza lo que el economista Jürgen Schuldt llama «bonanza macroeconómica y malestar microeconómico». En claro contrapunto con este fenómeno se encuentra el reconocimiento y la promoción de la equidad como factor que permitiría corregir la común asimetría de poder de los pobres. Esta es la piedra angular para la construcción de un Consenso Alternativo al llamado Consenso de Washington.

En el año 2002, la economía del Perú creció 4,9%; las reservas internacionales netas alcanzaron un pico histórico, superando los 10.000 millones de dólares; la inflación se mantuvo por debajo del 2%; y a pesar de este excelente conjunto de indicadores macroeconómicos, el presidente Alejandro Toledo se lamentaba al ver que, en el Perú (a diferencia de lo que él experimentaba en sus presentaciones en el extranjero), «nadie lo aplaudía». Su popularidad se reducía aceleradamente. Según Apoyo Opinión y Mercado, en octubre de 2002 la

Hernán Garrido-Lecca: profesor de Economía en la Universidad de San Martín de Porres de Perú; MPA por la Universidad de Harvard y Magister Scientiarum en Ciencia y Tecnología por el Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Palabras clave: neoliberalismo, Consenso de Washington, Consenso Alternativo, equidad, Perú.

desaprobación a su gestión alcanzó el 78%, luego de un triunfo con el 52% de los votos en junio de 2001 y una aprobación del 84% un mes después. Se hizo evidente que existía un divorcio entre la «economía del Perú» y la «economía de los peruanos».

Desde entonces, la situación no ha cambiado mucho en cuanto a los grandes agregados macroeconómicos: han transcurrido, desde el inicio de la gestión del presidente Toledo, 47 meses sucesivos de crecimiento a un ritmo promedio del 4% anual, se ha acumulado un nivel sin precedentes de 14.000 millones de dólares en las reservas internacionales, la inflación sigue en casi un 2% anual y, además, se ha reducido el déficit fiscal y prepagado obligaciones con el Club de París, mientras que en esos 47 meses se han duplicado las exportaciones y, más aún, se espera alcanzar un nuevo récord histórico estimado a fin de año en 15.000 millones de dólares en exportaciones. Solo existe un cambio significativo respecto de la situación de 2002: el presidente Toledo registra ahora niveles de popularidad de un dígito¹.

El fenómeno aquí denominado como el divorcio entre la «economía del Perú» y la «economía de los peruanos», ha originado una serie de esfuerzos interpretativos entre los que destaca el del economista Jürgen Schuldt, de la Universidad del Pacífico². Estos trabajos intentan, todos, entender lo que Schuldt llama la «bonanza macroeconómica y malestar microeconómico», en aquello que podría ser una interpretación local de la fenomenología tratada por Joseph Stiglitz para la economía mundial en su *El malestar en la globalización*³. En el fondo, se trata de trabajos para construir un *Consenso Alternativo* al llamado Consenso de Washington (CW), este último inspirador –si no rector– de las políticas públicas en América Latina por más de una década y, en el caso peruano, evidente marco conceptual de las políticas ejecutadas tanto por las dos administraciones del presidente Alberto Fujimori como la administración actual del presidente Toledo.

Existe, ciertamente, una interpretación de naturaleza estadística de ese divorcio percibido. En el año 2002, la economía peruana creció 4,9% como resultado de un crecimiento de 29,8% del sector minero y uno de 6,2% del sector agrícola (éste, a su vez, fue el resultado de un espectacular crecimiento del sector agroexportador moderno afincado a lo largo de la costa, y un magro crecien-

1. Ha llegado a tener un 8% de popularidad y ha tenido un ligero repunte, aunque no significativo, en los últimos meses. La desaprobación a su gestión sobrepasa el 90%.

2. J. Schuldt: *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Lima, 2004.

3. J. Stiglitz: *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2002.

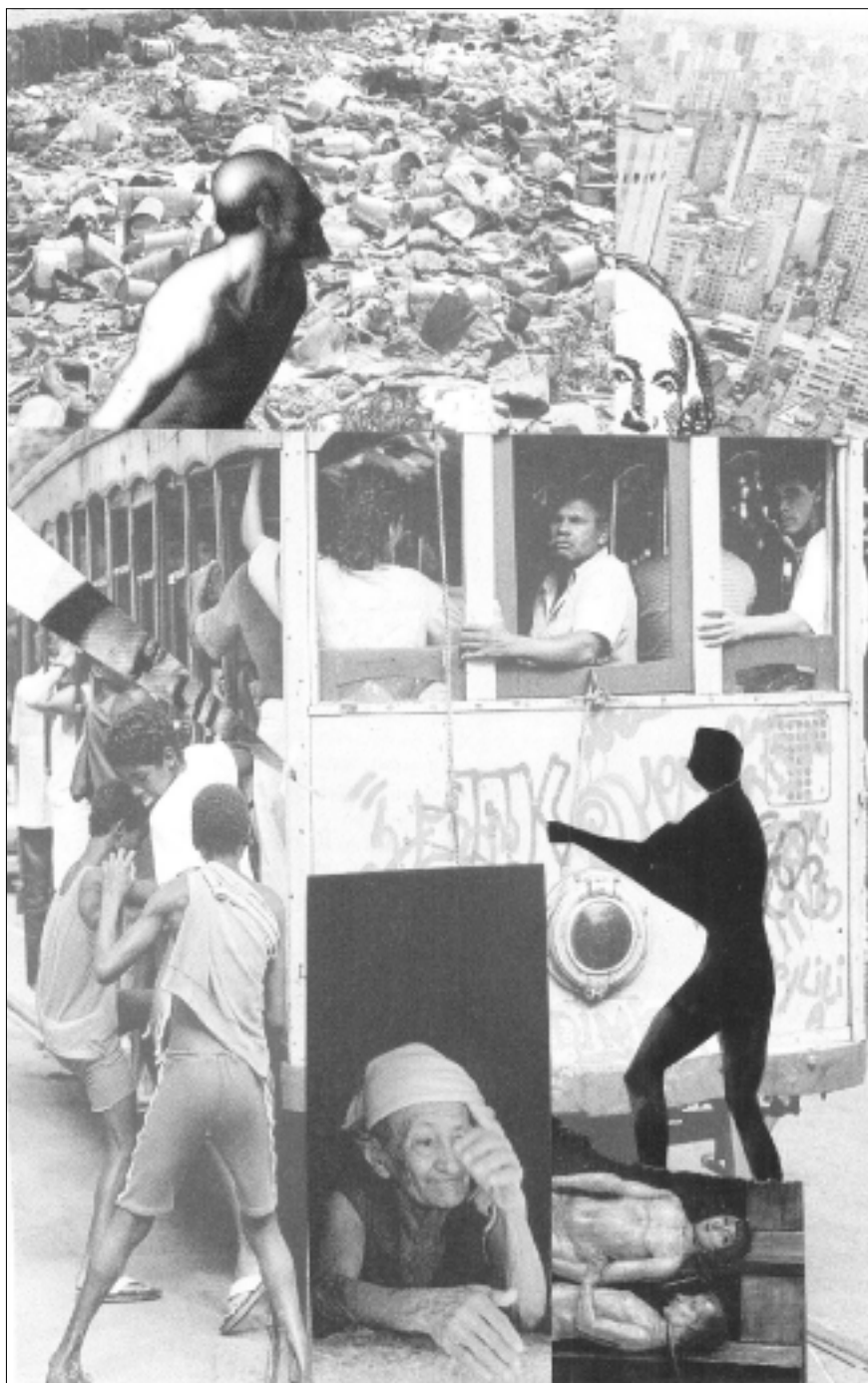
to o decrecimiento de la agricultura tradicional andina). Si incorporamos otros sectores y sus pesos relativos, terminaremos en el 4,9% de crecimiento *promedio* de la economía peruana para ese periodo. El problema es la interpretación de ese 4,9% *a priori* como indicador de un excelente desempeño económico, y su sublime ecualización con una situación de creciente bienestar para la población. Es allí, en esa sublime ecualización, donde economistas e interesados generan el divorcio entre la economía del país y la economía de sus ciudadanos. En el Perú, el sector minero absorbe tan solo el 1% de la población económicamente activa, mientras que el sector agrícola absorbe alrededor del 25%. Esto último explica –sobre todo si además tomamos en consideración el desigual desempeño de la moderna agricultura de exportación costeña y la tradicional agricultura de autoconsumo y/o orientada al mercado doméstico andina– el por qué la gran mayoría de peruanos rechaza la gestión de Toledo⁴.

De todo lo anterior se desprende una conclusión bastante obvia: el CW fue capaz de producir crecimiento, pero la evidencia está a la vista, fue incapaz de lograr –como bien lo señala Stiglitz⁵– que aquel «acto de fe» que constituyó «la economía de la filtración» se hiciese realidad. En buen romance: se esperó y se esperó y, hasta ahora, nunca «chorré».

Las reflexiones en este ensayo pretenden abordar un aspecto clave para la construcción de un Consenso Alternativo al CW: hacer una primera aproximación hacia la operacionalización del concepto de equidad para los fines de toma de decisiones de políticas públicas. Se pretende hacer una reflexión sobre la naturaleza del concepto de equidad como paso previo a su instrumentación para la toma de decisiones. Se entiende aquí que la más importante limitación del CW –y del enfoque neoliberal, en general– es que es inútil si no genera inclusión social. Es más, existen suficientes indicios que hacen pensar que, muy por el contrario, las políticas públicas del recetario del CW producen exclusión de grandes grupos de población no articulados con la dinámica del mercado externo, aislados por carencias educativas o de infraestructura o que están ausentes del debate público. La búsqueda de la equidad entendida como el esfuerzo por eliminar toda forma de exclusión social con el fin de asegurar, así, que todos participen de los beneficios del crecimiento económico, es inherente a cualquier esfuerzo por construir un Consenso Alternativo al CW. Esta es la premisa de la que partimos.

4. Es necesario señalar, sin embargo, que el rechazo no solo se explica por razones de índole económica, sino que éste encuentra otras fuentes en razones de orden moral, político y hasta de estilo personal del presidente pero, como una vieja carta aún nos recuerda, «lo económico es, en última instancia, lo determinante».

5. J. Stiglitz: ob. cit., 2002, pp. 119-121.



El virtual silencio entre los economistas críticos respecto al CW en América Latina, se debió en parte a la dificultad de articular una propuesta alternativa ***Buscando la alternativa al Consenso de Washington***

El derrumbe de la utopía del llamado Consenso de Washington, ha generado –finalmente– un esfuerzo serio y amplio por reemplazar aquel seudoparadigma científico por un paradigma respecto a los grandes lineamientos para el desarrollo de los países. Quienes cuestionaron dicho Consenso desde su lanzamiento, han de reconocer –sin embargo– que presentar cualquier planteamiento alternativo sobre el desarrollo sin incorporar conceptos como «responsabilidad fiscal» o «grado de inversión» sería poco serio. Son conceptos que ciertamente fueron puestos sobre el tapete con o a partir del CW.

Es más, podría afirmarse que el virtual silencio entre los economistas críticos respecto al CW en América Latina, se debió en parte a la dificultad de articular una propuesta alternativa por el tácito reconocimiento a la naturaleza axiomática de conceptos como el de «responsabilidad fiscal». Cuando se empezó hacer evidente el fracaso del CW como «la receta para el desarrollo», cuando algunos de sus propios gestores como Stiglitz expresaron abiertamente su autocrítica, la primera y tímida respuesta desde los sectores progresistas de América Latina fue la de (re) lanzar en el debate conceptos como «justicia social» o, más ampliamente, «equidad».

Así, hoy es lugar común entre los economistas progresistas de América Latina hablar de «crecimiento con equidad» como la alternativa a los intentos neoliberales por la formulación de un «CW *recargado*». Sin embargo, no existe –aún– consenso sobre qué significa «crecimiento con equidad». En un encuentro latinoamericano de economistas y científicos sociales convocado por NUEVA SOCIEDAD, esta falta de consenso se hizo evidente cuando al intentar discutir más a fondo el contenido de crecimiento con equidad, los participantes –casi inmediatamente– se dividieron en dos grupos: uno, más grande, que pensaba que equidad implicaba la reducción de la brecha entre ricos y pobres; y un segundo grupo, más pequeño, que sostenía que equidad implicaba simplemente la reducción del número de pobres (sin tomar en cuenta si los ricos se hacían más ricos).

Esa diferencia no es –como podría parecer en primera instancia– semántica. Quienes sostienen la necesidad de reducir la brecha entre ricos y pobres, lo hacen desde dos perspectivas distintas aunque no excluyentes. Una primera

perspectiva es de carácter «moral»: no es moralmente aceptable que mientras existen ciudadanos en extrema pobreza que viven con menos de un dólar diario para todas sus necesidades, haya otros (con) ciudadanos cuyo ingreso supere largamente las 10.000 veces ese ingreso. La segunda perspectiva tiene un carácter más bien económico o econométrico: diversos estudios muestran –se arguye– que una mejor distribución del ingreso conlleva tasas de crecimiento más altas⁶.

Quienes, por otro lado, sostienen que el énfasis no ha de estar en la mejora estadística de coeficientes de distribución del ingreso (coeficiente de Gini y la resultante curva de Lorenz, por ejemplo), arguyen que, en realidad, no importa que los ricos sean aún más ricos sino que lo que verdaderamente importa es que los pobres sean menos pobres y que haya menos pobres en términos absolutos. La pobreza en nuestros países, sostienen, no es una cuestión de posición relativa de un grupo respecto a otro en cuanto a sus ingresos; la pobreza en América Latina es un grupo de personas concreto cuyo nivel de vida y oportunidades están por debajo de un mínimo aceptable. La «corrección» de los índices de distribución del ingreso, concluyen, no necesariamente mejora el bienestar y la inclusión social.

La equidad en el día a día: el verdadero reto para construir el Consenso Alternativo

A pesar de la relevancia de la discusión anterior, ésta no es sino la punta del *iceberg* de un debate que requerirá el tiempo y el esfuerzo de quienes pretendan articular una respuesta alternativa al «CW recargado». La cuestión de fondo es cómo darle contenido operacional al concepto de «equidad» para que éste pueda ser efectivamente incorporado a la toma de decisiones de política públicas; a las decisiones en el día a día del gobierno local y el gobierno nacional. En el fondo, se trata de encontrar la forma de medir la efectividad y la eficiencia de la política económica para alcanzar esos *otros* objetivos –distintos a los de crecimiento económico aunque igualmente importantes– que, por ahora, envolvemos casi intuitivamente bajo la etiqueta de «equidad».

Es claro que existen indicadores de desarrollo social, mapas de pobreza y otras metodologías estadísticas para cuantificar y comparar bienestar. Sin embargo, todas estas metodologías son resultado de encuestas y estadísticas que son

6. Según *The Economist* en el año 2001 el 1% más rico de los estadounidenses se hacía del 20% del ingreso personal de Estados Unidos y de un tercio de su riqueza (v. «The Missing Rungs in the Lasser», edición de julio, pp. 16-22. Esta no pareciera ser una distribución muy distinta a la de la mayoría de países de América Latina.

En el incipiente debate actual, la discusión se ha limitado casi exclusivamente a la dimensión socioeconómica del concepto de equidad

puestas a disposición de los tomadores de decisiones con meses –sino años– después del momento de la medición: es información útil para un análisis *ex-post* o en todo caso para diseñar programas sociales de carácter reactivo. El reto es diseñar un conjunto de instrumentos que permitan evaluar el impacto de cualquier decisión de política económica sobre el objetivo de equidad, de manera análoga como hoy podemos conocer con antelación, por ejemplo, el impacto de un incremento en la tasa de inversión privada sobre el crecimiento⁷. Se trata de operacionalizar el concepto de equidad para «consumirlo» en la toma de decisiones cotidianas de los distintos niveles de gobierno a fin de, así, generar equidad proactivamente y no reactivamente; generar crecimiento y equidad.

Sobre el concepto de equidad

Ahora bien, para darle contenido operacional al concepto de equidad es necesario, primero, revisar la naturaleza del concepto mismo pues, aunque la literatura especializada ha tratado ya la equidad como un concepto multidimensional⁸, en el incipiente debate actual, la discusión se ha limitado casi exclusivamente a la dimensión socioeconómica del concepto de equidad.

La exclusión de vastos sectores de la población y no la mera inequidad de los ingresos es la verdadera limitación del CW y el enfoque neoliberal, en general. Existen otras dimensiones del concepto de equidad que son igualmente importantes si el objetivo es, efectivamente, incorporar a los sectores excluidos del proceso de crecimiento o «desarrollo» tal como es concebido, al menos, por los economistas neoliberales.

Permítasenos sugerir la discusión de por lo menos tres dimensiones, adicionales a la dimensión socioeconómica, del concepto de equidad como paso previo a su operacionalización para la toma de decisiones de políticas públicas: 1) la dimensión espacial (territorial); 2) la dimensión intergeneracional; y 3) la di-

7. En el Perú, se ha desarrollado el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), una metodología para la evaluación de decisiones de inversión en proyectos locales, regionales y nacionales. Es común escuchar de las autoridades elegidas en los distintos estamentos de gobierno que el SNIP está «diseñado para que nada de lo que proponen se haga». Probablemente el SNIP carece de elementos que incorporen la equidad en la evaluación para la toma de decisiones.

8. *Multivariado*, preferirían decir algunos colegas.

mensión de género. Cada una de estas dimensiones corresponde a un grupo de población excluido cuando se asignan los siempre escasos recursos partiendo de una «equidad» entendida simplemente como la exclusión de los socioeconómicamente pobres. No se pretende que ésta sea una lista totalmente inclusiva de todas las dimensiones de la exclusión social en los países en desarrollo. En América Latina podríamos considerar una dimensión cultural de la exclusión si analizamos la problemática de los pueblos indígenas y, en particular, de las etnias que habitan en el bosque tropical amazónico. No obstante, en este caso como entre las propias dimensiones antes sugeridas, existe un grado de superposición⁹ que justifica la licencia de concentrarse en las tres dimensiones citadas al menos en esta primera aproximación.

La dimensión espacial (territorial). Si reducimos la equidad exclusivamente a su dimensión socioeconómica podríamos, por ejemplo, lanzar –como recientemente lo ha hecho el gobierno peruano– un programa de subsidio directo de 30 dólares mensuales a la población en extrema pobreza, y creer que estamos, así, incorporando el concepto de equidad a las decisiones de políticas públicas. Sin embargo, un programa como el peruano «Juntos»¹⁰, ignora desde su concepción algo tan simple como que la extrema pobreza no es igual en todas las regiones del país. Así, mientras que un pobre extremo en la costa peruana, en Lima concretamente, tiene como el principal costo de su vida cotidiana el agua, pues pertenece –con seguridad– al 15% de la población capitalina que tiene que pagar siete veces el costo por metro cúbico que el que le corresponde al otro 85% que está conectado a la red pública, se ve obligado a comprar el vital líquido a camiones cisterna que ni siquiera reúnen las condiciones sanitarias mínimas.

En este contexto, la prioridad para atacar el problema de la pobreza extrema en Lima (y en la desértica costa peruana) debiera ser, muy probablemente, la concentración y utilización de esos fondos (los 30 dólares por familia) en el desa-

*Un programa
de subsidios
que no incorpore
la dimensión
espacial
(territorial)
de la equidad
corre el riesgo
de perennizar
la exclusión
de la población
en pobreza extrema*

9. Eventualmente inclusive de correlación estadística.

10. Programa del gobierno del presidente Toledo que consiste en el otorgamiento progresivo de 100 soles (aproximadamente 30 dólares) mensuales a los jefes de familia en extrema pobreza. El concepto es duplicar su ingreso mediante esta transferencia en efectivo. El programa aún no se ejecuta, pues para el proyecto piloto se vienen enfrentando serios problemas de identificación de la población objetivo (no se ha realizado ningún trabajo previo de identificación).

Los beneficiarios del programa no deberían ser los jefes de familia sino las madres en cada una de las familias identificadas como de extrema pobreza

rrollo de infraestructura de agua y desagüe (piedra angular de cualquier política mínima de salud)¹¹.

Sin embargo, en la sierra peruana (los Andes) los poblados más pequeños e inclusive las familias aisladas, se ubican casi por definición al pie de alguna fuente de agua limpia producto del deshielo de glaciares permanentes y, por lo tanto, sus principales rubros de costos de subsistencia son combustible (kerosene, en ausencia cada vez más severa de leña, por depredación), fósforos, velas y grasa (manteca o aceite). En pocas palabras, un programa de subsidios que no incorpore la dimensión espacial (territorial) de la equidad corre el riesgo de perennizar la exclusión de la población en pobreza extrema de la costa peruana, y –de no mediar el desarrollo de una competitiva red de distribuidores de los productos que satisfacen las demandas básicas de la población andina en extrema pobreza–, corre el riesgo de crear un mecanismo de enriquecimiento para unos cuantos comerciantes, que sin moverse de su local esperarán que los «beneficiarios» del programa, a un altísimo costo de oportunidad (horas y hasta días de movilización al centro de abastos más cercano), se acerquen a sus comercios para capturar una importante porción del subsidio.

La dimensión intergeneracional (intertemporal). Un programa de subsidios que incorpore la dimensión espacial será, seguramente, mejor que uno que simplemente se sustente en un tratamiento socioeconómico del concepto de equidad; pero será aún insuficiente para asegurar la inclusión en el proceso de desarrollo de los más jóvenes y de quienes aún no han nacido. Si, por ejemplo, el programa «Juntos» (corregido) se ejecutase con base en mayor endeudamiento público, comprometería el bienestar de quienes se convertirán en ciudadanos en un futuro no lejano. En ciertos casos (emisión de bonos a 30 años, por ejemplo), una decisión de política económica como la de recurrir al mayor endeudamiento público sería la salida más fácil desde el punto de vista de la economía política de la misma decisión, pues mientras los beneficiados del programa están plenamente identificados, los afectados por el mismo ni siquiera, probablemente, habrían nacido.

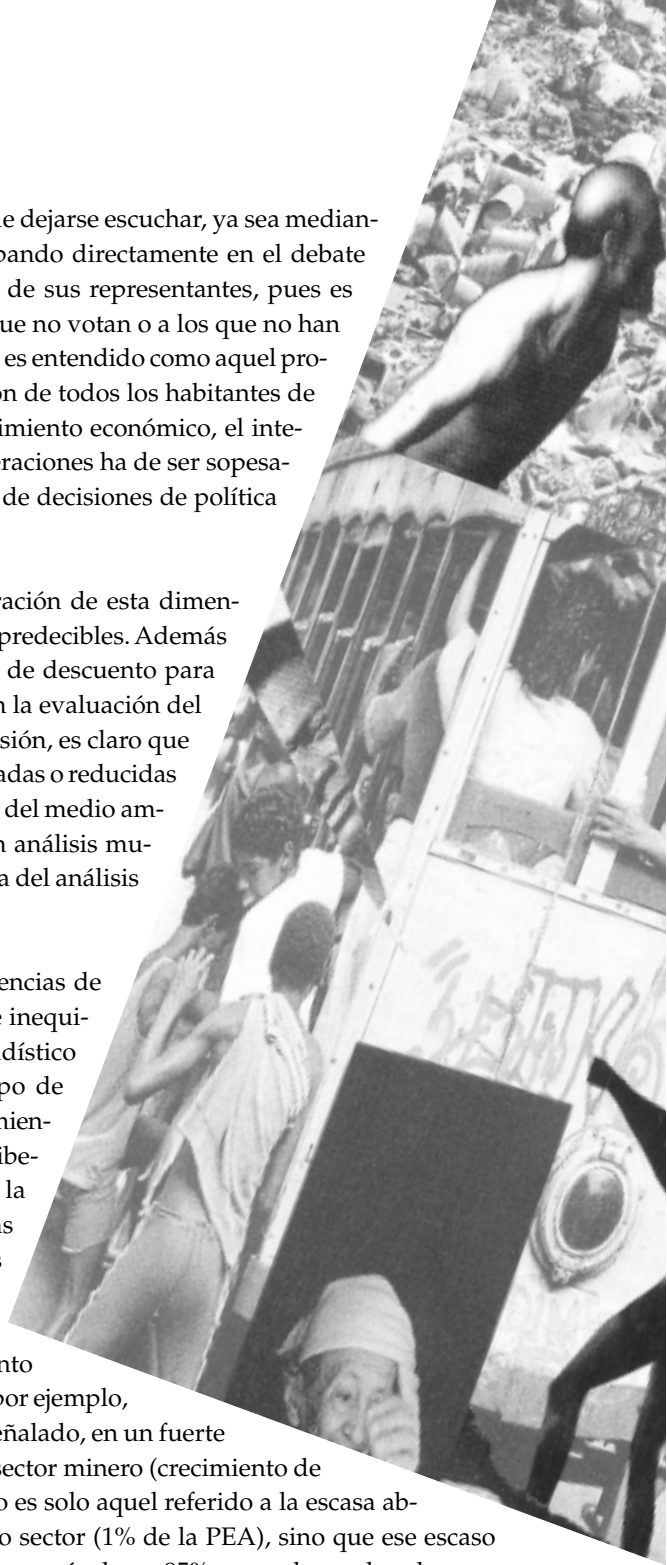
A diferencia de los sectores excluidos por la no incorporación de la variable espacial, aquellos excluidos por la no incorporación de la variable intertemporal

11. Según estudios del Banco Mundial por cada dólar invertido en saneamiento se ahorran seis dólares anuales de gasto en salud.

no tienen siquiera la posibilidad de dejarse escuchar, ya sea mediante una protesta pública o participando directamente en el debate público en los medios o a través de sus representantes, pues es claro que nadie representa a los que no votan o a los que no han nacido. Si el *crecimiento con equidad* es entendido como aquel proceso en el que se busca la inclusión de todos los habitantes de un país en los beneficios del crecimiento económico, el interés de los niños y las futuras generaciones ha de ser sopesado entonces en la cotidiana toma de decisiones de política económica.

Las consecuencias de la incorporación de esta dimensión de la equidad son fácilmente predecibles. Además de un claro efecto sobre las tasas de descuento para los flujos de costos y beneficios en la evaluación del impacto de una determinada decisión, es claro que áreas-problema usualmente ignoradas o reducidas por el enfoque neoliberal, como la del medio ambiente, pasarán a ser objeto de un análisis mucho más cuidadoso bajo la premisa del análisis de equidad intertemporal.

La dimensión de género. Las diferencias de género representan otra forma de inequidad por cuanto son el reflejo estadístico de la exclusión de un gran grupo de mujeres de los beneficios del crecimiento económico bajo el enfoque neoliberal. Las diferencias de acceso a la educación y al empleo suelen ser las manifestaciones más obvias –mas no las únicas– de la exclusión de mujeres de los beneficios del crecimiento económico. El crecimiento económico observado en el Perú, por ejemplo, se ha sustentado, como ya se ha señalado, en un fuerte incremento de la producción del sector minero (crecimiento de hasta dos dígitos). El problema no es solo aquel referido a la escasa absorción de mano de obra de dicho sector (1% de la PEA), sino que ese escaso empleo generado en la minería es en más de un 95% ocupado por hombres.



Si el objetivo del *crecimiento con equidad* es corregir toda forma de exclusión social, las decisiones de política económica deberán, necesariamente, incorporar –también– alguna forma de fomentar el crecimiento relativo de aquellos sectores que no solo absorben una mayor cantidad de empleo sino aquellos que, en particular, absorben empleo femenino. En el caso peruano, resulta de especial relevancia el sector turismo, por cuanto el 44,7% del empleo que absorbe es femenino: es uno de los pocos sectores en el que la absorción de empleo es prácticamente equitativa con respecto a la variable género.

Retomando el caso del programa «Juntos», se podría argumentar que los beneficiarios del programa (receptores del subsidio) no deberían ser los jefes de familia sino las madres en cada una de las familias identificadas como de extrema pobreza, para que sean ellas y no el padre quienes tomen las decisiones respecto al efectivo recibido. Independientemente de la calidad de las decisiones de gasto a tomarse, esta medida permitiría corregir la común asimetría de poder al interior de algunos de los hogares más pobres en los que el padre, al ser el mayor generador de ingreso, ejerce una posición dominante dentro de la familia.

Los pasos siguientes

No se intentará aquí plantear conclusión alguna pues es claro que éstas son reflexiones inconclusas. Es necesario sí, plantear los pasos que han de seguir a esta primera aproximación. Primero, la siguiente etapa para lograr el objetivo de operacionalizar el concepto de equidad –aunque es evidente que la discusión anterior requiere maduración y el aporte multidisciplinario desde distintas perspectivas geográficas y matices de pensamiento–, es la de identificar metodologías de evaluación que permitan la incorporación de todas las dimensiones del concepto de equidad que puedan aplicarse sobre la base de la escasa información estadística disponible, al tiempo de tomar decisiones de política (incluyendo las de inversión pública) y, por supuesto, la elaboración de un listado de la información estadística necesaria para la mejora de la calidad de la toma de decisiones bajo el paradigma del Consenso Alternativo. Una conclusión fácil de adelantar es que será indispensable asignar recursos para la elaboración de más y mejores encuestas que permitan la construcción de los indicadores que en la más clara tradición de la gerencia de sistemas de información, sean diseñados a la medida, según las necesidades de y en la oportunidad requerida por el «cliente» (en este caso el tomador de decisiones de políticas e inversiones públicas).

Difíciles opciones frente a los impases latinoamericanos

Los Estados latinoamericanos son entidades a medio camino entre los intereses del capitalismo transnacional privado y las exigencias socioeconómicas de sus poblaciones. El reto que se le plantea pasa por establecer políticas más limitadas a sus necesidades sin desatender la lógica global. La vinculación de los Estados nacionales con el juego global debe acometerse, primero, a través de la concreción de alianzas regionales definidas tanto por necesidades comunes como por la complementación de ventajas relativas y, luego, consolidados en un bloque de alcance transnacional.

Gilberto Dupas

En las dos últimas décadas del siglo xx, el discurso neoliberal barrió las economías mundiales. El vacío teórico y la incapacidad de gestión de los Estados nacionales, que siguieron a la crisis poskeynesiana, vieron surgir ardorosos defensores del *Estado mínimo*: la reducción de las dimensiones del Estado fue presentada como fundamental para resolver los problemas de un sector público estrangulado por sus deudas. Se pregonó también la flexibilización del mercado de trabajo como condición importante para hacer frente al desempleo.

Gilberto Dupas: coordinador general del Grupo de Coyuntura Internacional de la Universidad de São Paulo (USP) y presidente del Instituto de Estudios Económicos e Internacionales; autor, entre otros libros, de *Economía Global e Exclusão Social* (Paz e Terra); *Ética e Poder na Sociedade da Informação* (Unesp); *Hegemonia, Estado e Governabilidade* (Senac); *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado* (Paz e Terra); *Renda, Consumo e Crescimento* (PubliFolha) y *Atores e Poderes na Nova Ordem Global* (Unesp).

Palabras clave: globalización, hegemonía, Mercosur, ALCA, transnacionalización, América Latina, América del Sur.

Las consecuencias de dicho proceso fueron crisis que afectaron principalmente a América Latina y a la mayoría de los grandes países de la periferia, provocando un aumento significativo de la exclusión social en buena parte del mundo. Esto acarreó la marginación de grupos que, hasta hace poco tiempo, estaban integrados al patrón de desarrollo. Para complicar aún más el cuadro, el proceso de globalización, apuntalado por la revolución en las tecnologías de información

La cantidad de exigencias que el FMI impone progresivamente a los países que necesitan ayuda ha crecido bastante, y los criterios adoptados revelan tanto anomia como parcialidad

y comunicación, elevó incesantemente las aspiraciones de consumo de un gran porcentaje de la población mundial, incluso de los excluidos. La globalización ha comprometido progresivamente el poder de los Estados, restringiendo la operatividad de sus principales instrumentos discrecionales. Las fronteras nacionales pasaron a ser todo el tiempo transpuestas, asumidas como obstáculos a la libre acción de las fuerzas de mercado.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), que había sido creado para financiar desequilibrios temporales en el sistema internacional, terminó llevando a la mayoría de los países a adoptar un tipo de cambio flotante y un elevado grado de apertura con el exterior. Pasó de ser inductor del desarrollo y auxiliar de los países en crisis a, muchas veces, lanzarlos más rápidamente al impase. La cantidad de exigencias que el FMI impone progresivamente a los países que necesitan ayuda ha crecido bastante, y los criterios adoptados revelan tanto anomia como parcialidad.

Los Estados nacionales ya no logran responder a las demandas que les son hechas y tampoco garantizan la supervivencia de los ciudadanos, expulsados progresivamente, y en grandes cantidades, del mercado de trabajo formal. Sucede lo que podría llamarse el «efecto democracia»: aumenta el número de desocupados y pobres, creciendo así su base política. Se introduce, entonces, una clara disonancia entre el discurso liberalizante de las elites y su praxis política. Mientras tanto, la cuestión concerniente al futuro papel de los Estados nacionales sigue abierta, así como también la creciente disparidad entre las demandas sociales y la imposibilidad del Estado para atenderlas de modo convencional, ya que, mientras el capitalismo global prospera y las ideologías nacionalistas avanzan en todo el mundo, el Estado-nación pierde cuotas considerables de su poder.

En un nivel más amplio, se podría decir que la estrategia ideal del capital sería fundirse con el Estado bajo la forma del Estado neoliberal. Inversamente, el

objetivo de la sociedad civil sería el de construir una alianza entre ella y el Estado. Al programa neoliberal le gusta imaginarse regulándose y legitimándose autónomamente. El programa de la sociedad civil, en cambio, dependerá siempre de la confianza que sus organizaciones inspiren a los ciudadanos, que las consideran sus defensores legítimos. La definición de estrategias en este complejo nuevo juego, exige un abordaje interactivo tanto de la reciprocidad como del antagonismo entre los múltiples actores en busca de sus espacios de acción y de poder.

El principal instrumento de poder de las corporaciones transnacionales y del capital global es la capacidad de decir no: *salgo, no entro, no me quedo más*. Esta decisión se constituye en un acto político por excelencia y es suficiente para originar inmensos traumas. El criterio de *decir sí* sigue un patrón: orientación neoliberal del Gobierno, tamaño relativo y ritmo de crecimiento de las deudas interna y externa, ortodoxia monetaria y fiscal, etc. El metapoder de la economía mundial frente a los Estados nacionales consiste, pues, en la opción-salida.

***La utilización
continuada
de las formas
de amenaza
y sanción
por parte
de los capitales
e inversiones
globales
da lugar a crisis
de legitimidad
del propio capital***

Los actores de la economía global son extremadamente eficaces y flexibles en el ejercicio de este poder, operando con sanciones y recompensas. El poder de no invertir es levantado como una inmensa amenaza. Lo que sanciona este poder es el *principio de la no alternativa*. La economía neoliberal es lo que está disponible para aquellos que quieran formar parte del mundo global. Sin embargo, la vulnerabilidad de este inmenso poder reside en su legitimación social. El metapoder de la economía global es extensivo, difuso y no autorizado, puesto que no dispone de legitimidad propia. Por esta razón, Ulrich Beck sostiene que la economía global es vulnerable a la violencia al mismo tiempo que depende de ella. Cabe recordar que poder y violencia poseen naturalezas diferentes. La utilización continuada de las formas de amenaza y sanción por parte de los capitales e inversiones globales da lugar a crisis de legitimidad del propio capital. El poder, a largo plazo, no puede prescindir de legitimidad; su estabilidad reposa en gran medida sobre la evidencia de la aprobación social, de lo contrario genera violencia y anarquía. De allí el papel esencial –al menos en los países de tradición occidental– de las instituciones democráticas, que no se constituye en la legitimación general del poder y de la dominación de los más fuertes, sino en la obtención de un consenso que sancione el ejercicio del poder, y de la dominación en beneficio de una gobernanza que sea entendida como socialmente benéfica.

Es especialmente preocupante la realidad de los sectores más jóvenes, entre los cuales las tasas de desocupación se han incrementado mucho, exponiéndolos a situaciones de supervivencia que los vuelven un «ejército industrial de reserva» del crimen organizado

América Latina se está volviendo más pobre. Aunque sus gobiernos hayan elevado los gastos sociales en 58% per cápita entre 1997 y 2002, más de 20 millones de latinoamericanos cayeron por debajo de la línea de pobreza. Pese a los miles de millones captados por las privatizaciones, la relación deuda/PBI creció del 37%, en 1997, al 51%, en 2002. El desempleo subió del 10% al 15%. Cuanto más pobres son los países, mayor es la percepción de los riesgos y menores las inversiones. Crece la inmigración. Y ahora, para complicar un poco más la situación, las tasas de interés de Estados Unidos están subiendo.

Los países latinoamericanos habían respondido con gran ímpetu al discurso hegemónico de integración a los mercados globales que

ha primado a partir de la segunda mitad de los años 80. El crecimiento medio de sus importaciones sobre el PBI, que saltó de un umbral del 11% al 19% durante las dos últimas décadas del siglo XX, pone claramente en evidencia dicho esfuerzo de integración. El resultado de esa apertura en su balanza de bienes y servicios fue, sin embargo, un continuo incremento de los déficit, tendencia que solo se revirtió a partir del año 2000, gracias a la fuerte recuperación de las exportaciones de Brasil y Argentina, aun luego de las graves crisis cambiarias que obligaron a estos dos países a intensas devaluaciones de moneda. Dicho déficit, que había sido compensado hasta 1997 con la expresiva entrada de inversiones extranjeras directas, aumentó nuevamente con la fuerte caída de estos flujos externos a raíz del fin de las privatizaciones y de la crisis internacional, lo que hizo que la deuda externa volviera a crecer. Por su parte, la transferencia líquida de capitales hacia América Latina, que durante los años 90 se venía manteniendo positiva en el promedio anual de 20.000 millones de dólares, a partir de 2000 se volvió negativa, llegando a una pérdida de 40.000 millones en 2002. En lo concerniente al crecimiento económico, el PBI de la región mantuvo un comportamiento mediocre. No es exagerado afirmar, en este sentido, que la década de los 90 y el principio de los años 2000 fueron otro «periodo perdido» más para la economía latinoamericana. En realidad, el único aspecto claramente positivo en este periodo fue el control de los procesos hiperinflacionarios, especialmente en Brasil, Argentina y Perú. La población latinoamericana por debajo de la línea de pobreza evolucionó sucesivamente de 41% del total en 1980



(136 millones de personas) hacia 44% del total (237 millones) en 2003. A pesar de la fuerte «modernización» de las economías, persiste, pues, en la región, un cuadro grave y creciente de miserabilidad de sus sociedades. Para tan solo reducir a la mitad dicho cuadro de pobreza entre los niños, sería necesario un crecimiento medio anual de las economías del 5% hasta el año 2015, índice inviable para la mayoría de los países del área. Cerca del 50% de la fuerza de trabajo se encuentra en la informalidad. Y es especialmente preocupante la realidad de los sectores más jóvenes, entre los cuales las tasas de desocupación se han incrementado mucho, exponiéndolos a situaciones de supervivencia que los vuelven un «ejército industrial de reserva» del crimen organizado. Por otra parte, crecientes tasas de desigualdad afectan a toda la sociedad, reduciendo la capacidad de ahorro nacional y el mercado doméstico, imposibilitando la producción en escala y contribuyendo con efectos perversos sobre la gobernabilidad democrática, el clima de confianza interpersonal y el capital social.

Naciones como Brasil y Argentina están teniendo experiencias amargas con el deterioro de su mercado de trabajo. Pero también México –que alimentó intensamente la idea de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su frontera porosa con el gigante norteamericano lo harían avanzar en la cuestión social– se diluye ahora al ver cómo una parte significativa de los empleos que generaron sus maquiladoras empieza a tomar rumbo hacia China. Mucho se ha dicho sobre las supuestas ventajas que tendría México al entregarse al comercio libre con EEUU y Canadá. El discurso dominante de los años 90 exhibía este aparente caso de éxito como una prueba irrefutable a favor de las ventajas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Y aunque la apertura comercial haya propiciado el salto extraordinario en el flujo de comercio del país, de 100.000 millones a 350.000 millones de dólares anuales, el balance social del pos-Tlcan fue decepcionante. Prácticamente todos los indicadores sociales en el periodo que va de 1994 a 2004 empeoraron en México. El desempleo aumentó. Fueron agregados cerca de 500.000 puestos de trabajo en el sector manufacturero, pero el agropecuario, el más perjudicado con la apertura del comercio, perdió 1,3 millones de empleos. La inmigración ilegal hacia EEUU siguió aumentando después del Tlcan: de 700.000 en 1994 al pico de 1,3 millones en 2001. El número de mexicanos clandestinos en ese país creció de 2 millones (1990) a casi 5 millones (2000); sumados a los legales, debe haber alrededor de 15 millones de mexicanos en EEUU. Y es del giro de dólares de ese enorme contingente de inmigrantes que dependen cada vez más las familias mexicanas para sobrevivir. A la teoría neoliberal le gusta asegurar que un país con abundancia de trabajo no calificado, y que se abra al comercio, tendrá garantizado el crecimiento inevitable de sus sueldos. Sin embargo, la remuneración real de la

mayoría de los mexicanos es hoy más baja que cuando se inició el Tlcán –incluyendo los sueldos en las maquiladoras y en las demás industrias– y la desigualdad de ingresos aumentó. Comparado con el periodo anterior, el 10% de las familias del estrato superior aumentó su proporción en la renta nacional y el mismo 31% de los ciudadanos continúa en la pobreza extrema.

Aunque el Mercosur prospere, en su escala actual sería totalmente insuficiente para ser un actor en el juego global

De esta manera, América Latina, más que cualquier otra región del mundo –con excepción del África subsahariana– viene sufriendo las graves consecuencias de la globalización de los mercados y de las finanzas. La marcha acelerada de la globalización ha comprometido progresivamente el poder de los Estados nacionales, subordinándolos a metas monetarias rígidas, que les impidieron practicar los principios keynesianos que rigieron en la mayor parte de los países del mundo durante la segunda mitad del siglo pasado. Todo ello terminó por hacer de América Latina la segunda región de mayor criminalidad y la primera en desigualdad de ingresos en todo el mundo.

La ineficacia del discurso hegemónico y los nuevos caminos

Quedó caracterizado, pues, un impase del cual el discurso hegemónico de las instituciones internacionales y de las naciones centrales ya no puede dar cuenta. A los grandes países de la periferia, como México, Brasil y Argentina, ya no les resta alternativa que no sea insertarse en la lógica de las grandes cadenas globales. Al hacerlo, empero, entran en la feroz disputa por capital e inversiones internacionales, y se ven obligados a bajar cada vez más los costos de sus factores de producción para atraer partes de las cadenas productivas de las grandes corporaciones transnacionales. La consecuente competencia predatoria a la que están librados los países latinoamericanos tiene un precio alto: reducción progresiva de márgenes de acción y erosión de la soberanía nacional y de las condiciones de gobernabilidad. Tanto los gobiernos como la opinión pública se van transformando en espectadores y la legitimación democrática se va debilitando. Este es un campo abierto para el populismo y para simulacros de democracia, tan recurrentes en América Latina.

En verdad, los países centrales insisten en prohibir que los países periféricos usen las mismas políticas que los convirtieron a ellos en países ricos. En el caso del continente americano, los países latinos han sido siempre vistos por la potencia hegemónica norteamericana como un territorio bajo su influencia directa y en

el cual las corporaciones norteamericanas deberían tener prioridad. En lo que respecta a los acuerdos comerciales, estos nunca han pasado de ser una versión contemporánea de los «tratados desiguales» que Inglaterra y otros países centrales solían imponer a los países dependientes de otrora. Es el caso típico del ALCA, que EEUU querría imponer a América Latina. Este acuerdo quebraría las resistencias finales a la entrada avasallante de productos y servicios estadounidenses sin ninguna garantía de apertura relevante o permanente del mercado norteamericano, lo que sofocaría aquello que quedó de industrialización y agregación de valor en la región. Los países latinoamericanos no tendrían siquiera la garantía de convertirse en productores primarios preferenciales. Basta observar la resistencia férrea de EEUU para reducir sus subsidios agrícolas.

Frente a tales impases, ¿qué caminos se pueden proponer para América Latina? El primero de ellos es el mantenimiento de una dura lucidez sobre las lógicas y las fuerzas en juego, así como retomar –dentro de los estrechos límites de lo que permite esa relación de fuerzas– políticas públicas autárquicas que amortigüen un poco los efectos negativos de este nuevo juego global. Ello implica, entre otras medidas, la permanente búsqueda de agregación de valor a la producción local mediante el desarrollo de patrones tecnológicos originales y la continua mejoría de la eficiencia operativa. Sin embargo, frente al tamaño de las asimetrías y de las fuerzas negativas generadas por el juego del mercado, estas medidas no bastan. Otro camino, que debe ser trazado necesariamente en concomitancia con el primero, es la adopción de políticas transnacionales. En realidad, como ya hemos mencionado, el poder privado no sustituye o debilita a la autoridad pública solamente por el hecho de ser más eficiente, sino por crear un medio de legitimar sus intereses particulares sin tener que asumir las consecuencias públicas de sus actos y de buscar el complejo consentimiento democrático, este último siempre obligado a renovar su legitimación.

Antes que nada, por lo tanto, hace falta tener en cuenta que escala y peso específico son condiciones fundamentales para negociar en el juego global. Ello impone renunciar a falsas soberanías en nombre de una nueva escala que dé alguna autonomía negociadora en relación con las corporaciones y el capital. En el caso de América Latina, todavía están por verse intentos serios de regionalización transnacional efectivo, intentos que, anteriormente, nunca han pasado de ser caricaturas limitadas de acuerdos comerciales tímidos y repletos de excepciones. El Mercosur, su experiencia más relevante, se deterioró luego de las crisis e inestabilidades cambiarias de Brasil y Argentina, socios que detentan el 97% del PBI del bloque y cuyo comercio reculó hasta el pequeño rubro de las especialidades. Pero, aunque el Mercosur prospere, en su escala actual sería to-

talmente insuficiente para ser un actor en el juego global.

Por su parte, América del Sur, con sus 361 millones de habitantes y 954.000 millones de dólares de PBI, concentra una masa crítica de población significativa del mercado mundial, ya sea en términos de consumo o en términos de mano de obra. Aisladamente, cada uno de sus países –incluso los siete mayores, en donde se concentra el 87% del PBI subcontinental– siempre tendrá un poder muy restringido y estará fácilmente expuesto a la trampa de la especialización competitiva y de la guerra de precios relativos, tan afecta a la lógica de las corporaciones transnacionales.

Juntos, ellos podrían tener buenas oportunidades para definir términos de intercambio más favorables a partir de sus complementariedades o sinergias. Pero para que los acuerdos regionales puedan ser eficaces, estos países tendrán que atreverse a marchar hacia políticas macroeconómicas comunes y hacia decisiones estratégicas amplias, profundamente comprometidas con una visión transnacional. Esto significa ceder en lo que respecta a la soberanía nacional tradicional en beneficio de todos, así como practicar un ejercicio activo de concesiones que permita consolidar condiciones para ejercer un poder global mínimamente compatible con la magnitud de las fuerzas en juego, incluso en el marco de las negociaciones con EEUU para concretar un eventual ALCA.

En Suramérica, con un número menor de países y en donde tan solo cuatro de ellos –Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela– detentan el 82% del PBI de la región, hay un claro espacio de integración autónoma. Parece que el camino más adecuado para la reaglutinación de fuerzas de dicha región es apostar –por sobre los escombros del Mercosur– a una *unión suramericana* sinergizada por proyectos comunes de infraestructura. Hace falta una disposición a renunciar a *falsas soberanías* en nombre de una nueva autonomía negociada con las corporaciones y el capital global. Estos proyectos, a partir de zonas de interés efectivo incluso para el sector privado –como ocurrió en Europa en torno de la Comunidad del Carbón y del Acero, génesis de la Unión Europea–, deben centrarse en tres ejes:

– El primero es un plan de crecimiento autosustentado para la región amazónica; dicho sea de paso, o nuestros países se encargan de cuidar a esta gigantesca reserva biológica e hídrica u otros lo harán.

***Hay una
América Latina
profunda
–aferrada a sus raíces
coloniales
por causa de la
perpetuación
de la explotación–
que vuelve
a manifestarse
con más intensidad
en momentos
de impases***

***En la sociedad global,
la política renace
no por la acción
de quienes deciden
sobre las nuevas
tecnologías,
sino a través
de la expresión
y discusión públicas
de riesgos
imprevisibles
de dichas decisiones***

– El segundo es una ruta eficiente que una el Pacífico con el Atlántico, con inmensas posibilidades de ganancias económicas y la pacificación política de tensiones históricas que involucran a varios países de la región.

– Finalmente, un acuerdo energético de grandes proporciones que incluya petróleo, gas, electricidad y biomasa, además de la gestión conjunta de la mayor reserva de agua dulce del planeta.

Apoyada en estos ejes, una Unión Suramericana –semejante a la de la UE– pasaría finalmente por encima, de cualquier cuestión nacional mezquina, y brindaría masa crítica para negociaciones concretas con los grandes actores económicos globales, incluyendo proyectos en materia de inversión de mutuo interés.

El único medio de actuación con que cuentan los Estados para contrarrestar las pérdidas crecientes de autonomía consiste en entender el juego global y de las grandes corporaciones, e imitarlas en agresividad y en escala, para así hacerse de un peso negociador suficiente. Es en este contexto que la cooperación entre las naciones debe desarrollarse, ya no en un esquema de referencia *internacional* sino transnacional. Está claro que siempre habrá posibilidades para concretar múltiples acuerdos bilaterales o para la formación de bloques de interés ocasionales, de geometría y duración variables. Estos acuerdos pueden cobrar la fisonomía del Grupo de Río, del Grupo de los 20 o de otros alineamientos de países con tácticas o estrategias que puedan acercarse temporalmente según la particularidad de sus agendas. Un caso ejemplar es el de las articulaciones exitosas entre Brasil, Sudáfrica y la India sobre la cuestión del combate contra el sida que, bajo la presión articulada de la sociedad civil y de los Estados, obligó a las transnacionales a suscribir un acuerdo que claramente benefició a todos. Estas alianzas deben ser explotadas al máximo, pero su duración tiende a ser temporalmente limitada y ocasional.

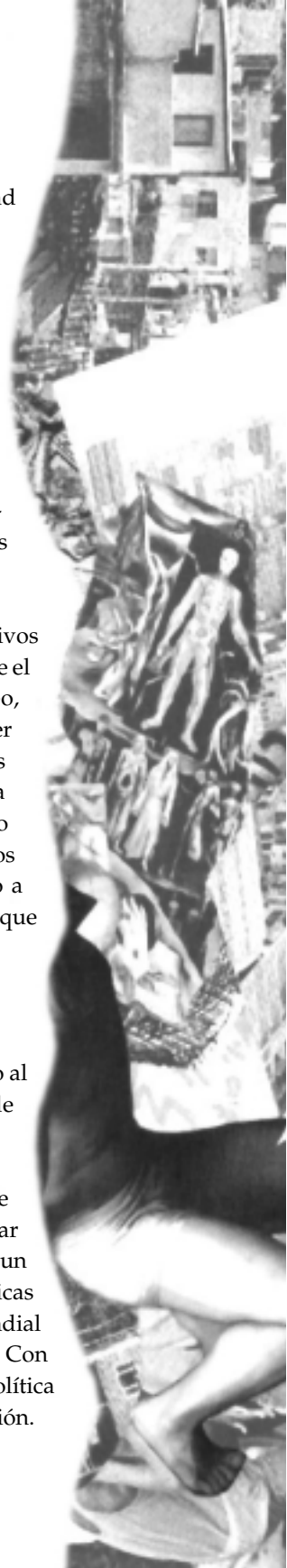
En cuanto al papel de la sociedad civil, los actores sociales contemporáneos organizados en ONGs también se hicieron presentes –con alguna mención destacada en la prensa– en algunas manifestaciones sociales y en presiones políticas dirigidas al medio ambiente y a los derechos humanos. Pero hay una América Latina profunda –aferrada a sus raíces coloniales por causa de la perpetuación

de la explotación— que vuelve a manifestarse con más intensidad en momentos de impases. Más allá de movimientos circunstanciales por las crisis estructurales—como es el caso de los piqueteros en Argentina, del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil y de la insurrección de la población indígena en Bolivia en función de las prohibiciones del cultivo de la coca—, queda en el aire el abarcador «problema indígena», eternizado en el debate político latinoamericano. Parcelas considerables de estos nuevos movimientos buscan apoyo y supervivencia en grupos «fuera de la ley» que, por su parte, los utilizan para reforzar su poder económico, político y bélico. Con ello, se agrava la dificultad de dichas poblaciones para reconocer al Estado de Derecho y a las instituciones democráticas como fuente legítima de poder.

Más allá de las reglas del Estado, se multiplican los polos alternativos de poder y redes de alianzas espurias que incluyen crecientemente el estímulo a la marginalidad, al homicidio, a la prostitución, al robo, al secuestro y al tráfico de estupefacientes. Así, los vacíos de poder del Estado terminan ocupados por relaciones institucionales incestuosas entre el aparato estatal, los nuevos movimientos de la sociedad civil y el narcotráfico: en este sentido, el caso colombiano resulta paradigmático. Todo esto alimenta, obviamente, pretextos para la intervención de EEUU en países de la región, escenario a veces estimulado por los propios gobiernos latinoamericanos y que genera una creciente realimentación de la violencia.

La reconstitución del espacio de la política en la era global

Las estrategias del neoliberalismo intentaron remodelar el Estado al servicio del mercado mundial, transformándolo en una suerte de facilitador y prolongación del mismo. Esto implica el reconocimiento del carácter paradójico de los Estados y de la política: al mismo tiempo que se intenta reducirlos, ellos son indispensables e insustituibles. Los gobiernos, en la doble función de origen y lugar acogedor de actores y empresas de la economía mundial, juegan un papel decisivo. Los Estados son presionados—a través de las políticas de reformas neoliberales— a entrar en el juego de la economía mundial y son mantenidos en intensa competencia los unos con los otros. Con esto, ellos se reducen a ser operadores de segundo nivel de esta política económica mundial, cada vez más limitados en el espacio de acción.



La vieja diplomacia bilateral de los Estados ha sido poco a poco reemplazada por otra, multilateral, en la que los actores globales juegan el papel más importante. En el nuevo nivel de las arenas políticas transnacionales –Organización Mundial de Comercio, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, G-8, G-20– es en donde se juegan las partidas más decisivas.

En la sociedad global, la política renace no por la acción de quienes deciden sobre las nuevas tecnologías, sino a través de la expresión y discusión públicas de riesgos imprevisibles de dichas decisiones; no porque se prefiera retirar capitales de un país *que se ha portado mal*, sino por la extensa exposición a la opinión pública local e internacional de las consecuencias de estas medidas sobre el desempleo; no por la invención de una droga revolucionaria para el sida, sino por el implacable debate alusivo a los millones de portadores que no tendrán recursos para comprarla.

Hacer el juego de la política significa redefinir y ejercitar el monopolio de la legitimación estatal y democrática en la confrontación con la economía mundial. Después de todo, la concentración de poder en manos del capital es precaria desde el punto de vista de la legitimidad y de la opinión pública, lo cual genera una grave crisis de confianza. En el caso de conflictos públicos, el sostenimiento de las acciones de los grandes grupos va a depender fuertemente de la movilización de los Estados y del juego político democrático de los que todavía tienen el monopolio de la legitimación.

En el plano de las instituciones internacionales, el modelo creado por Bretton Woods da señales de pronto agotamiento y pérdida de coherencia en su discurso hegemónico, hasta ahora claramente alineado con los intereses norteamericanos y del capital internacional. El actual caso de la Argentina es paradigmático. El gobierno de Néstor Kirchner se ha visto obligado a enfrentar abiertamente al FMI y a los acreedores internacionales ofreciendo el pago de únicamente 25% de la deuda externa, dejando claro que una de las causas principales de la crisis fueron las propias reglas que le habían sido impuestas. Otro organismo importante, la OMC, parece paralizado después de Seattle, con señales crecientes de pérdida de legitimidad.

Para que la política retome su rol, será necesario abrir un intenso debate sobre la legitimación de la economía mundial, lo que incluye un examen más profundo de las causas del terrorismo como arma de los desesperados y de los fanáticos (y sus conexiones con la exclusión y la ausencia de verdadera política). Frente a los déficit crecientes y endémicos de legitimación, esta política revi-

talizada podría quebrar la hegemonía del discurso neoliberal y sustituirlo por un discurso de autorrenovación política, exigiendo a la economía mundial responsabilidad, imputabilidad y transparencia. Ante la opinión pública y el electorado, ello significa transformar bellas palabras y retóricas declaraciones de intención –incluyendo los viejos principios de justicia y de derecho ya definidos en cartas de la ONU– en iniciativas concretas de organismos legislativos y ejecutivos a escala nacional, internacional y transnacional.

En realidad, se están abriendo en el entorno transnacional oportunidades para acciones estratégicas estatales cuyo número, alcance y calidad son inimaginables en el ámbito nacional. El gobierno de «Lula», en el caso de Brasil, es un ejemplo de intento de dicha práctica. Contenido en el plano interno por las restricciones presupuestarias y por las rígidas limitaciones de la política monetaria que le imponen las circunstancias, este gobierno ha tratado de sacar ventajas de acciones políticas originales en el campo global, articulando alianzas como las del G-20, que han abierto interesantes espacios a las mismas limitaciones externas. Pero la salida del paradigma nacional es siempre más eficiente cuando no es un acto solitario. En el caso de América Latina, por ejemplo, cuantos más países estén involucrados en una convergencia transnacional regional, más peso tendrá la participación de este bloque en el juego de poder internacional, incluso para negociar y exigir mejores condiciones frente a la fuerza del capital.

Bibliografía

- Audley, John J., Demetrios G. Papademetriou, Sandra Polaski y Scott Vaughan: *La promesa y la realidad del Tlcán: lecciones de México para el hemisferio*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2003.
- Beck, Ulrich: *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Flammarion, París, 2003.
- Cepal: *Panorama Social da América Latina*, Santiago de Chile, 1999-2000.
- Cepal: *Panorama Social da América Latina*, Santiago de Chile, 2002-2003.
- Dupas, Gilberto: «União Sul-Americana: um Imperativo» en *Folha de São Paulo*, San Pablo, 10/5/05.
- Dupas, Gilberto: «A América Latina e o Novo Jogo Global» en Gilberto Dupas (org.): *América Latina no Início do Século XXI: Perspectivas Econômicas, Sociais e Políticas*, Unesp, San Pablo, 2005.
- Dupas, Gilberto: *Atores e Poderes na Nova Ordem Global: Assimetrias, Instabilidades e Imperativos de Legitimação*, Unesp, San Pablo, 2005.
- Dupas, Gilberto: *Hegemonia, Estado e Governabilidade: Perplexidades e Alternativas no Centro e na Periferia*, Senac, San Pablo, 2002.
- Dupas, Gilberto: *Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo*, Paz e Terra, San Pablo, 2001.
- Dupas, Gilberto: «Os Grandes Desafios da Economia Globalizada» en Ignacy Sachs, Jorge Willeim y Paulo Sérgio Pinheiro: *Brasil: um Século de Transformações*, Companhia das Letras, San Pablo, 2001.
- Dupas, Gilberto: *Ética e Poder na Sociedade da Informação*, Unesp, San Pablo, 2001.
- Dupas, Gilberto: «Assimetrias Econômicas, Lógica das Cadeias Produtivas e Políticas de Bloco no Continente Americano» en *Seminário Sul-Americano preparatório para a Reunião dos Presidentes da América do Sul*, Brasília, 7/8/2000.

Hacia una transformación del Estado en América Latina

Para establecer los criterios de una transformación del Estado en América Latina se debe considerar el entorno global poniendo énfasis en la ambivalencia del proceso de globalización, el fracaso de las políticas económicas inspiradas en el Consenso de Washington y el menor margen de maniobra que tienen las políticas económicas nacionales. Una nueva estrategia de desarrollo debe apuntar hacia la búsqueda de un crecimiento sostenido con empleo, la promoción de la inversión con responsabilidad social y la búsqueda de competitividad en el ámbito de la integración.

Enrique Cornejo Ramírez

Globalización y políticas nacionales

Existe un nuevo orden económico y político internacional, bastante más excluyente y desigual que los anteriores. El proceso de globalización plantea una ambivalencia entre la mayor importancia del comercio en la generación del producto bruto mundial y un espectacular proceso de innovación tecnológica y, de otro lado, la existencia de más pobres y de mayor desigualdad en el mundo.

Enrique Cornejo Ramírez: economista peruano y profesor universitario; ex-presidente de la Asociación Nueva Economía, ex-asesor principal en el Congreso de la República y ex-presidente del Instituto de Comercio Exterior del Perú, con rango de Ministro de Estado. Autor de varios libros, entre ellos: *Comercio internacional: hacia una gestión competitiva*; *Derribando el otro muro: crítica al neoliberalismo económico y propuestas para superarlo*. @:<ecornejo@amauta.rcp.net.pe>.

Palabras clave: Consenso de Washington, Estado, integración, Comunidad Suramericana, seguridad social, América Latina.

Nota: El presente ensayo fue presentado originalmente en el Taller de Expertos sobre el tema «Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina», organizado en Lima, entre el 21 y el 24 de abril de 2005, por NUEVA SOCIEDAD de Venezuela y la Fundación Friedrich Ebert en Perú.

La ambivalencia del proceso de globalización. El mundo ve con asombro los avances de la tecnología especialmente en los campos de la biotecnología, robótica, informática, telemática y la denominada ciencia de los nuevos materiales. El comercio mundial crece más rápido que el producto mundial y crece fundamentalmente en manufacturas y servicios¹. El cambio tecnológico ha reducido las distancias y abreviado los tiempos; las exigencias de mayor productividad y competitividad son cada vez mayores; los consumidores son más exigentes y están mejor informados; y la información se ha convertido en el insumo básico y el nuevo conocimiento en el producto fundamental². Vivimos en una economía en la que los servicios y los intangibles están a la vanguardia en el proceso de crecimiento. Pero, al mismo tiempo, la mitad de los habitantes del planeta son pobres y millones están en el grupo de los «extremadamente pobres», aquellos que –según el Banco Mundial– viven con menos de un dólar al día. La desigualdad se ha profundizado, lo que quiere decir que la brecha entre ricos y pobres se ha acentuado. Mientras se gastan millonarios recursos en armamento, la ayuda para el desarrollo es escasa y la exclusión social parece ser una de las características del actual modelo.

Se necesita replantear las estrategias de desarrollo y discutir asimismo cuál debe ser el papel del Estado en este nuevo contexto

En el actual contexto global, los Estados nacionales han perdido soberanía, los gobiernos tienen menos margen de maniobra y sus políticas pierden eficacia. Las instituciones son débiles y la gobernabilidad democrática se resiente.

Internamente, los gobiernos nacionales tienen, por lo general, grandes dificultades para generar consensos; los escasos recursos públicos deben manejarse con responsabilidad y transparencia fiscal; y la población ya no les otorga los tradicionales periodos de gracia (por lo que apenas tienen unos meses iniciales para plantear sus principales reformas). De otro lado, el contexto internacional también plantea serias limitaciones para la acción gubernamental, como consecuencia de los compromisos multilaterales, regionales o bilaterales que suscriben los Estados, la significativa influencia de las empresas transnacionales y la dependencia del endeudamiento externo.

1. Para mayor detalle consultar: E.J. Cornejo Ramírez: *Las nuevas tendencias del comercio mundial y su impacto en las economías andinas*, Edit. Universidad Andina «Simón Bolívar», Sucre, Bolivia, 2002.

2. V. al respecto: Banco Mundial: «Knowledge for Development» en *World Development Report*, Washington, D.C., 1998-1999.

A las dificultades mencionadas que restan «grados de libertad» a la acción de los gobiernos nacionales, hay que agregar los problemas derivados de la «desigualdad inicial» y de la gran diversidad que caracteriza a nuestras economías y sociedades, lo que dificulta el impacto de las medidas adoptadas, sobre todo si son de tipo general y no consideran estas diferencias. Así las cosas, las políticas económicas generalmente aplicadas tienen un efecto muy limitado en las economías de nuestros países, benefician a muy pocos y generan serios problemas para la estabilidad social y política así como para la gobernabilidad democrática. La lectura que se hace de esta situación desde la óptica neoliberal es que se deben profundizar las reformas emprendidas en los años 90 (a nivel macro y microeconómico) y, en este contexto, se plantea una reforma del Estado, disminuyendo su tamaño y su papel en la economía. Pero esta propuesta es altamente cuestionable.

El fracaso de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington

Las políticas económicas que se han venido alentando y aplicando en América Latina desde los años 90 inspiradas en el denominado Consenso de Washington (CW), han enfatizado en la estabilidad, la liberalización, la privatización y la búsqueda de un crecimiento económico, pero han descuidado los aspectos sociales del desarrollo, habiéndose agravado el problema del desempleo y subempleo, aumentado la informalidad y profundizado la desigualdad social.

Como queda demostrado en la experiencia de muchos países, y particularmente en América Latina, las políticas inspiradas en el CW han fracasado. Se necesita replantear las estrategias de desarrollo y discutir asimismo cuál debe ser el papel del Estado en este nuevo contexto. ¿Qué es lo que ha pasado? ¿Por qué el neoliberalismo ha fracasado? Desde nuestro punto de vista³ las políticas inspiradas en el CW han fracasado, entre otras, por las siguientes razones:

1) No se puede restringir los desafíos del desarrollo al buen desempeño de algunos indicadores macroeconómicos como la disminución sustantiva de la inflación, el aumento de las exportaciones, el mayor nivel de las reservas internacionales o solo el logro de tasas de crecimiento positivas.

3. V. al respecto: E.J. Cornejo Ramírez: *Derribando el otro muro: crítica al neoliberalismo económico y propuestas para superarlo*, Instituto de Investigaciones de la Universidad de San Martín de Porras, Serie «Economía», Lima, 2002.

2) Tan importantes como esos indicadores –que deben seguir evolucionando positivamente– son los indicadores de empleo, pobreza, distribución del ingreso, niveles de educación y salud, porque de lo que se trata –fundamentalmente– es de mejorar el nivel de vida de las personas.

3) Incapacidad para lograr un proceso de crecimiento sostenido que a su vez genere empleo productivo, porque ha producido bienestar para unos pocos y aumentado la desigualdad.

4) Aplicación de políticas generales o estándares a países en los que coexisten diferentes economías y hay gran diversidad⁴.

5) El modelo neoliberal ha fracasado porque el modelo neoclásico en el que se sustenta no considera el punto de partida (que no es homogéneo) en nuestras economías ni las variables sociales y culturales⁵.

Si el modelo neoliberal ha fracasado entonces tenemos que buscar nuevas estrategias de desarrollo, que se enfoquen fundamentalmente en la persona humana

La necesidad de nuevas estrategias de desarrollo para nuestros países

Si el modelo neoliberal ha fracasado entonces tenemos que buscar nuevas estrategias de desarrollo, que se enfoquen fundamentalmente en la persona humana y que afronten –en nuestra opinión– siete desafíos principales:

1) Participar en el proceso global, pero buscando la inclusión social y respetando (y aprovechando) nuestra diversidad. Es necesario analizar con profundidad los casos de países de otras regiones (como Corea, India y China) que son ejemplos de inserción competitiva pero manteniendo su diversidad.

4. Sobre el tema de la importancia de la diversidad y su relación con el desarrollo puede consultarse: Robert D. Putnam: *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993. En este libro, Putnam explica su teoría del «capital social» para explicar los resultados diferenciales que se obtuvieron entre el norte y el sur de Italia con respecto a los incentivos que se dieron. El «capital social» enfatiza en los lazos que existen entre las personas y que incluyen temas como la confianza, reciprocidad, información y cooperación en comunidad.

5. Sobre este punto se puede consultar: Adolfo Figueroa: «Sobre la desigualdad de las naciones» en *Transformación y desarrollo de la economía latinoamericana en el siglo XXI*, Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina (Afeieal), Tegucigalpa, diciembre de 2001, tomo I, pp. 255-272. Sobre la influencia de los factores culturales, puede revisarse: Rodolfo Eduardo Biasca: *¿Somos competitivos?: Análisis estratégico para crear valor*, Edic. Granika, Buenos Aires, julio de 2004.

- 2) Lograr tasas sostenidas de crecimiento económico pero generando empleo adecuado (o empleo decente, como lo denomina la Organización Internacional del Trabajo)⁶. Se necesitan empleos de calidad y condiciones dignas de trabajo.
- 3) Promover un crecimiento sustancial de la inversión, sobre todo de la inversión privada, a través de adecuados mecanismos y buscando que ésta actúe con responsabilidad social.
- 4) Construir ventajas competitivas, pero acompañarlas con el también importante paradigma de la solidaridad.
- 5) Transformar al Estado, buscando su representatividad y modernización y haciéndolo con responsabilidad fiscal. La principal tarea del nuevo Estado debe ser buscar la inclusión social.
- 6) Fomentar la integración pero con eficiencia y mirando al mundo (al respecto existe la tesis del regionalismo abierto, desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, y el nuevo diseño estratégico de la Comunidad Andina sustentado por su secretario general Allan Wagner Tizón)⁷.
- 7) Ejercer un nuevo liderazgo con un claro compromiso ético y solidario con los más pobres.

Las limitaciones con las que hay que trabajar en el actual contexto

Los lineamientos antes anotados deben formar parte de una nueva estrategia de desarrollo, pero habrá que considerar que el trabajo debe hacerse en un contexto –nacional y mundial– que tiene serias limitaciones:

– Como ya hemos mencionado, los márgenes de maniobra de la política económica han disminuido y el grado de influencia de los Estados nacionales también. Por ejemplo, en países que han dolarizado sus economías, los bancos centrales han perdido todo el manejo de la oferta monetaria y se dedican solo a temas como el acopio de información estadística o incluso la promoción cultural. Acuerdos como los denominados Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales restringen el margen de maniobra de las políticas nacionales para los próximos años (por ejemplo, en lo referente a política laboral, compras públicas o al tema de la propiedad intelectual).

6. V. al respecto el sitio *web* de la OIT: <<http://www.ilo.org>>.

7. Para mayores detalles consultar <<http://www.cepal.org>> y <<http://www.comunidadandina.org>>.

***La exportación
más eficiente
que hemos tenido,
en los últimos años,
ha sido
la de nuestra
propia gente***

inversión extranjera directa que se orientan más hacia Asia, Europa del Este y las propias economías industrializadas.

– El crecimiento chino puede tener efectos positivos pero también puede generar problemas para la región. La mayor demanda de los asiáticos lleva hacia el alza a los precios internacionales de importantes productos básicos como los minerales, pero también influye en la importante elevación de los precios internacionales del petróleo.

– De otro lado, al eliminarse las cuotas que Estados Unidos mantenía para las importaciones chinas, muchas exportaciones de nuestros países se van a ver afectadas y tendrán que reaccionar rápidamente girando hacia estrategias diferenciadas, pues es inviable pretender competir con los chinos y otros países asiáticos con base en precios bajos. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con las exportaciones de prendas de vestir al mercado norteamericano.

– Todo parece indicar que la economía mundial va a mantener tasas moderadas de crecimiento en el futuro; las tasas internacionales de interés se elevarán gradualmente y preocupa el importante crecimiento experimentado en los precios del petróleo (sobre todo para los países importadores del crudo).

– Nuestros ciudadanos, especialmente los más jóvenes, tienen desconfianza y hasta desinterés en las instituciones, en las políticas y en los líderes, y muestran un profundo desarraigo con su país. La exportación más eficiente que hemos tenido, en los últimos años, ha sido la de nuestra propia gente, la de nuestros jóvenes, al punto que las remesas que estos compatriotas envían a sus familias cada año se han convertido en fuente importante de ingreso de divisas en las balanzas de pagos.

– Nuestros ciudadanos, especialmente los más jóvenes, tienen desconfianza y hasta desinterés en las instituciones, en las políticas y en los líderes, y muestran un profundo desarraigo con su país. La exportación más eficiente que hemos tenido, en los últimos años, ha sido la de nuestra propia gente, la de nuestros jóvenes, al punto que las remesas que estos compatriotas envían a sus familias cada año se han convertido en fuente importante de ingreso de divisas en las balanzas de pagos.

¿Cómo lograr un crecimiento sostenido que tenga impacto en el empleo?

No obstante las limitaciones antes precisadas, un aspecto sustancial a considerar es cómo lograr un proceso de crecimiento económico sostenido, que tenga impacto sustancial en la generación de empleo productivo y que se haga con inclusión social.

Lograr un sustancial crecimiento económico requiere promover importantes niveles de ahorro e inversión, principalmente del sector privado, pero también incrementar y mejorar la calidad de la inversión pública.

La brecha ahorro/inversión ha sido tradicionalmente cubierta con mayor endeudamiento externo. Se necesita promover el ahorro interno y, especialmente, los mercados de capitales, a fin de generar alternativas de financiamiento directo y a largo plazo para las empresas.

La inversión privada requiere rentabilidad y estabilidad. Alcanzar para nuestros países la categoría de «grado de inversión» debe constituirse en un verdadero objetivo de Estado, pues ello crea condiciones para mayores inversiones y reduce sustancialmente el costo del dinero.

Se deben explorar diferentes mecanismos para la participación de la inversión privada como por ejemplo, concesiones, contratos de gerencia, asociaciones público-privadas (tipo *Private Public Partnerships*, PPP), contratos de usufructo, accionariado difundido. En todos los casos, la inversión privada debe trabajar con «responsabilidad social», es decir, pagar sus impuestos, cuidar el medio ambiente, competir lealmente y actuar de manera solidaria con la población pobre. Debe asegurarse no solo la rentabilidad económica y la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión sino también su «licencia» o viabilidad social.

En cuanto a la inversión pública, se hace necesario mejorar los criterios de prioridad y de gestión de los proyectos, haciendo énfasis en los de infraestructura básica (carreteras, puertos, aeropuertos e infraestructura energética y de riego) así como en los programas sociales de lucha contra la pobreza, y desarrollando programas de capacitación especialmente en la formulación de proyectos, gestión financiera de los recursos públicos y gobierno electrónico.

De otro lado, no será suficiente la aplicación de eficaces políticas monetarias y fiscales contracíclicas; será necesario –además– aplicar oportunas y adecuadas políticas sectoriales que precisamente creen las condiciones para que el crecimiento vaya acompañado de empleo y de menor desigualdad y, para que se pueda lograr el impulso adecuado para la exportación partiendo de negocios pequeños.

Por otro lado, el aumento de la productividad es, desde nuestro punto de vista, el gran ausente en el debate de la política de desarrollo en nuestros países y, cuando hablamos de productividad, nos referimos a todos los factores productivos que intervienen en el proceso. El aumento de la productividad debe constituirse también en una política de Estado. Pero, hacer todo esto con inclusión social significa replantar las políticas públicas y transformar al Estado. Este es

El tema de nuestra diversidad debe pasar de ser un «problema» a constituirse en una fortaleza

el tema central que desarrollaremos en las páginas que siguen.

Hacia la transformación del Estado en América Latina

El tamaño del Estado. Una reforma del Estado no puede constreñirse a una reducción de su tamaño como equivocadamente plantean los neoliberales. De hecho, el tamaño del Estado en América Latina no es tan grande medido como porcentaje del PBI. Por ejemplo, en el caso del Perú, ¿puede hablarse de un Estado grande cuando el presupuesto público es de 11.000 millones de dólares mientras el PBI es de 70.000 millones de dólares y la pobreza del 54%? ¿Un tamaño del Estado equivalente al 16% del PBI puede considerarse demasiado grande? Definitivamente, el problema no es de tamaño sino de definición del ámbito de acción y de la calidad de la acción del Estado⁸.

La representatividad del Estado. El primer desafío para la transformación del Estado es lograr que éste represente real y legítimamente a todos los sectores del país, incluyendo a los sectores emergentes y a las nuevas organizaciones de la sociedad que hoy no solo se sienten excluidos sino que están, en efecto, totalmente excluidos.

Hay un Estado formal que solo representa a un porcentaje pequeño de la población, y hay varios Estados paralelos o informales que tienen sus propios objetivos y su propia lógica de acción. Nos referíamos anteriormente a mercados fragmentados, y se puede hablar también de Estados fragmentados. Por ejemplo, ¿quién en el Estado formal entiende y se preocupa por los microempresarios, por los consumidores, por los pequeños productores agrarios, por los ambientalistas, por los colegios profesionales, las rondas campesinas, y por los propios sectores denominados informales, entre otros importantes grupos poblacionales emergentes? ¿Acaso estos grupos poblacionales no marchan por su cuenta totalmente desconectados del Estado formal? ¿Acaso no han reemplazado en la práctica al Estado formal, cuando administran su propia justicia o brindan sus propios servicios de seguridad o tienen sus propias formas de acumulación? ¿Acaso muchos de estos grupos o asociaciones «informales» no muestran un mejor desempeño que el Estado formal?

8. Para mayor detalle sobre los nuevos desafíos de los Estados en el actual contexto mundial se puede consultar: BM: «El Estado en un mundo en transformación», número especial del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Washington, D.C.

El reto consiste primero en entender y luego en apoyar a las denominadas organizaciones de la sociedad civil con recursos, información y asistencia técnica, pero principalmente en abrir canales de comunicación y de participación activa a estos grupos poblacionales. Se trata de darle una dimensión horizontal y amplia a la acción del Estado, buscando una mayor representatividad de la población a la que dice representar.

Por ejemplo, ¿puede entenderse y ayudarse a miles de microempresarios en sus necesidades de financiamiento cuando, desde la Superintendencia de Bancos, se pretende darles pautas de Banca Múltiple –sustentadas en las normas internacionales de Basilea– a las instituciones de microfinanzas?

El tema de nuestra diversidad debe pasar de ser un «problema» a constituirse en una fortaleza. Es un cambio de visión muy importante para la acción del nuevo Estado.

Una nueva manera de conducción política. La reforma del Estado supone también nuevas formas de acción política. Es necesario repensar los esquemas tradicionales de intermediación política. Esta intermediación no puede ser la misma en tiempos de la comunicación global y la internet. La acción debe pasar por un profundo cambio. El liderazgo político debe ejercerse con criterios éticos, acción solidaria hacia los más pobres, austeridad y predica con el ejemplo. La acción política debe hacerse mediante una adecuada y permanente sintonía con la población.

Solo con un Estado representativo y con una conducción política que sea respetada y creíble se pueden plantear y viabilizar transformaciones importantes y garantizar, por ejemplo, una verdadera reforma tributaria que amplíe la base y que forje una conciencia contributiva en la población.

El nuevo contrato social. El Estado como garante del contrato social debe asegurar una ciudadanía con deberes y derechos. Para que la población cumpla con sus obligaciones (por ejemplo, las tributarias) el Estado debe demostrar en la práctica que los ingresos fiscales vuelven a ella en términos de obras de infraestructura, salud, educación y eficientes programas de lucha contra la pobreza.

No habrá participación ciudadana, compromiso solidario o pago de los impuestos por parte de la población si esta no está segura de que los recursos fiscales se usarán con transparencia, eficiencia y honestidad y, principalmente, si todo esto no se traduce en mayor bienestar. Este es, además, un tema fun-

***El Estado debe dejar
de ser visto también
como una «vaca lechera»
a la que todos
quieren ordeñar***

damental para asegurar la gobernabilidad democrática.

Lo anterior implica cambios institucionales importantes que deben responder no al criterio neoliberal de reducir el número

de instituciones públicas (en el entendido de que así se logra una mayor eficiencia económica), sino al de establecer cuáles son las instituciones públicas necesarias y la interrelación que debe existir entre ellas para asegurar la tarea de la justicia social. Es en este punto que podemos discutir cuál es el ámbito, las características y la relación que debe existir entre los poderes del Estado.

El nuevo rol del Estado. Un tema fundamental a discutir es el relativo al denominado papel subsidiario del Estado. ¿Debe ser subsidiario al estilo de lo planteado por los neoliberales o su papel fundamental debe ser clave en cuanto a la inclusión social? ¿Debe ser complementario en lo que respecta a la promoción de las inversiones? ¿De qué maneras? Este es un debate pendiente.

El papel de los gobiernos no es generar mayor burocracia ni crear empresas públicas sino asegurar la justicia social, pero hacerlo con transparencia y responsabilidad fiscal. La gerencia para la justicia social es también un tema pendiente.

El Estado debe dejar de ser visto como un botín, es decir, una oportunidad en la que el partido que llega al Gobierno llene los puestos públicos o cree nuevos para sus militantes o simpatizantes. Un nuevo gobierno tiene el legítimo derecho de poner en puestos clave a sus principales cuadros pero nada más. Deben predefinirse cuáles son los 2.000 o 3.000 puestos de confianza y de dirección en los diferentes niveles del Estado, pero los demás puestos han de ser cubiertos por profesionales o trabajadores de carrera pública y con procedimientos transparentes.

Justicia social con responsabilidad fiscal. El Estado debe dejar de ser visto también como una «vaca lechera» a la que todos quieren ordeñar pero que nadie quiere alimentar. Aquí es clave el tema de la responsabilidad fiscal⁹, la cual pasa por buscar que los gastos estén debidamente priorizados y financiados. No significa renunciar al objetivo de la justicia social sino buscarla con responsabilidad. Ello supone acciones en campos como los siguientes:

9. V. para mayor detalle: E.J. Cornejo Ramírez: «Justicia social con responsabilidad fiscal» en *Cuadernos de economía para la justicia social*, Lima, septiembre de 2004.

- Mejorar la calidad del gasto público en general y de la inversión pública en particular.
- Hacer transparente el manejo del gasto corriente incluido el relacionado con las planillas públicas.
- Hacer sostenibles los sistemas previsionales públicos.
- Modernizar la gestión de los recursos públicos (gobierno electrónico).
- Desconcentrar y descentralizar la toma de decisiones en el sector público.
- Lograr eficiencia en los programas sociales, en particular los relacionados con la lucha contra la pobreza (adecuada focalización, supervisión ciudadana, transferencias condicionadas).
- Generar políticas de nuevo endeudamiento público para proyectos de inversión y no para pagar deuda anterior o financiar gasto corriente como sucede actualmente.
- Establecer mejores sistemas de control y fiscalización ciudadana, de prevención del conflicto de intereses, y rendición de cuentas.
- Desarrollar una carrera pública y sistemas eficientes de capacitación para la gestión pública.

En países con problemas de centralismo y alta concentración económica, la reforma del Estado debe hacerse propiciando una descentralización productiva. Esto significa que debe ser gradual pero firme; debe hacerse con sostenibilidad fiscal pero debe hacerse; debe ir más allá de trasladar competencias y recursos, debe fortalecer capacidades de gestión y, principalmente, debe convertir a los departamentos, regiones o municipios en verdaderos centros de atracción de la inversión y generación de empleos locales.

El Estado debe estar en condiciones de actuar en alianza estratégica con el sector privado nacional y extranjero, principalmente para el desarrollo de grandes obras de infraestructura. Pero también debe estar en condiciones de liderar un proceso de concertación público-privado para viabilizar inversiones con sostenibilidad social¹⁰.

10. Algunos se refieren a este tema como la obtención de una «licencia social» para las inversiones.

Por ejemplo, en el Perú dos recientes proyectos de inversión con participación privada (uno de fosfatos bajo la modalidad de concesión en el departamento de Piura y otro vinculado a una central hidroeléctrica en Pasco, población muy pobre de la sierra peruana, bajo la modalidad de contrato de usufructo), solo han sido posibles porque el Estado (en un caso por mediación de un gobierno regional y en el otro por el concurso de una comisión del Congreso de la República) actuó como un gran concertador de intereses entre la población involucrada, los alcaldes, las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, el Gobierno nacional y los inversionistas privados. Es una tarea que podríamos denominar de ingeniería social la cual debe ser una tarea del nuevo Estado.

En tiempos como los actuales, un Estado no es poderoso por los ejércitos con que cuenta o por la cantidad de activos públicos o recursos presupuestales que maneje, sino fundamentalmente por la calidad y oportunidad de la información que posea para la eficaz toma de decisiones. La información debe ser considerada como un bien público.

Vinculado a lo anterior está el fomento de la ciencia y la tecnología, sin lo cual no es posible pensar en un desarrollo viable en el actual contexto global y en la denominada Sociedad del Conocimiento. El desarrollo de la ciencia y la tecnología no es una tarea exclusiva del Estado, pero es el Estado el que debe crear las condiciones para la innovación y la adaptación tecnológica en el país.

De otro lado, en lo referente a las políticas sociales vinculadas a la educación, salud, seguridad social, se necesita plantear una discusión seria en el ámbito institucional. Las políticas neoliberales también llegaron a estos sectores pretendiendo que el libre mercado funcione para la educación y la salud. El fracaso ha sido evidente; por ejemplo, la privatización de los servicios de salud y de seguridad social no ha significado una solución al problema.

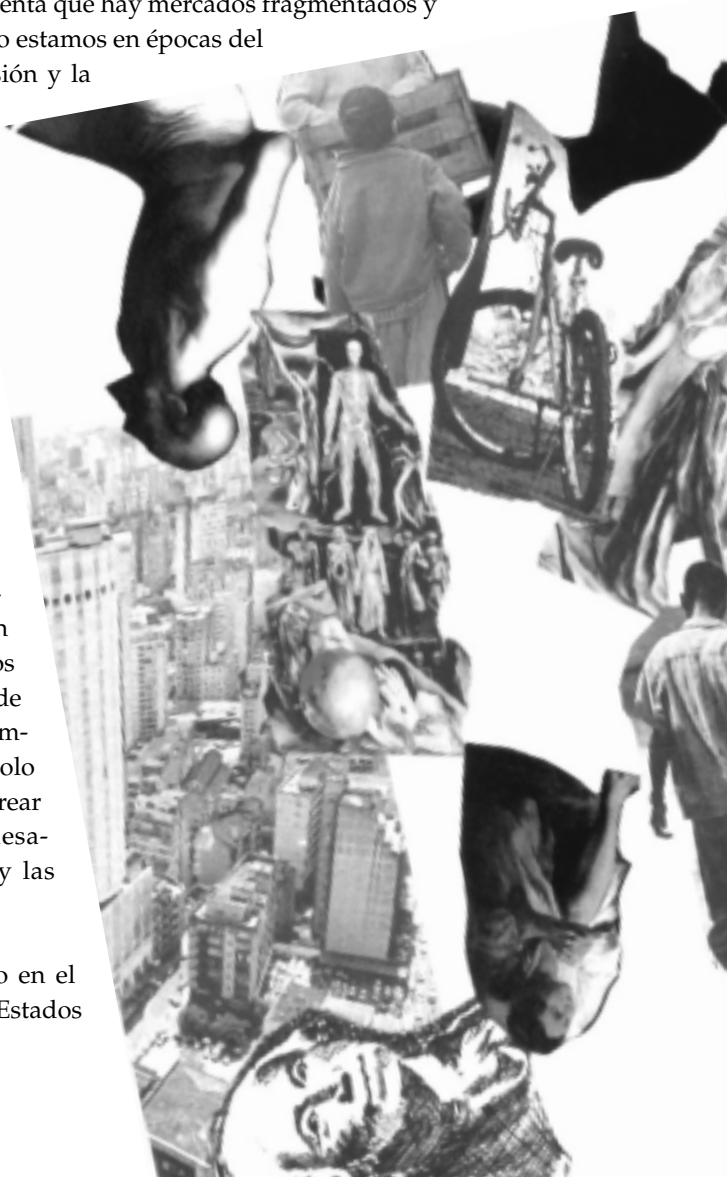
Partiendo de los niveles de pobreza y de desigualdad que tenemos en nuestros países, el Estado debe garantizar por lo menos el acceso universal a los servicios de educación básica y a los servicios primarios de salud, poniendo el acento en la salud preventiva y en la atención primaria de niños entre 0 y 5 años y madres gestantes. Asimismo, debe priorizar la seguridad alimentaria y el contenido nutricional de la alimentación de los niños. Estas son, desde nuestro punto de vista, tareas irrenunciables del nuevo Estado. En la seguridad social, hay que combinar los objetivos de sostenibilidad financiera y fiscal de los regímenes pensionarios públicos con los que aseguran una pensión digna para los trabajadores y con criterios de solidaridad que no se deben olvidar.

Otro aspecto muy importante de la tarea del nuevo Estado tiene que ver con la regulación. Los Estados deben regular porque existen mercados imperfectos, porque hay que proveer bienes públicos y porque hay una importante porción de la población en condiciones de pobreza. Pero para que la regulación sea efectiva debe hacerse con instituciones reguladoras autónomas, profesionales y que posean información adecuada.

Las instituciones reguladoras no tienen por función asegurar la rentabilidad del regulado o servir a los monopolios, sino asegurar que haya competencia y servir al consumidor. Nuevamente es importante considerar que la regulación debe hacerse teniendo en cuenta que hay mercados fragmentados y Estados fragmentados. Ya no estamos en épocas del Estado productor; la inversión y la producción son tareas básicas del sector privado, pero el Estado no puede hacer mal su tarea de regulación.

Relacionado con lo anterior está la acción del Estado para asegurar un desarrollo sostenible con la adecuada protección del medio ambiente y la biodiversidad. Está demostrado que la actividad privada no se autorregula en el tema ambiental. Además, se pueden obtener importantes recursos financieros para proyectos de inversión con «contenido limpio» en el marco del Protocolo de Kyoto. El Estado debe crear las condiciones para un desarrollo de los bionegocios y las biofinanzas.

Finalmente, en un contexto en el que –como se ha dicho– los Estados



nacionales han perdido soberanía y margen de maniobra, es urgente volver a pensar en la integración como un proceso fundamental para garantizar un desarrollo con inclusión social. La integración en estos tiempos debe enfocarse mirando al mundo con estrategias competitivas, pero también buscando reducir las asimetrías que existen en nuestros países, facilitando la integración física y fomentando la participación decidida de los agentes económicos en el diseño y conducción del proceso de integración.

La multiplicación de acuerdos de libre comercio en todo el mundo brinda un mayor acceso a los mercados pero no garantiza el desarrollo de nuestros países. En América Latina debemos tener una estrategia variable de negociación comercial, es decir, debemos negociar con todos los países o grupos de países.

Es necesario profundizar las relaciones económicas y comerciales con EEUU, la Unión Europea y los países asiáticos, pero no se puede descuidar a América Latina por tres principales razones: 1) en la región es donde se da la posibilidad de integración física que, a su vez, es básica para alcanzar etapas más avanzadas y ambiciosas de integración (mercado común o unión económica); 2) contrariamente a lo que se dice, hay posibilidades de una importante complementación económica entre países de la región en varias ramas manufactureras y de servicios; y c) es una manera concreta de mejorar nuestra capacidad de negociación con otros bloques regionales.

Consideramos que una alternativa concreta de integración que es necesario apoyar es la recientemente creada Comunidad Suramericana¹¹. Se trata de pasar de la actual Comunidad Andina a la Comunidad Suramericana (constituida sobre la base de la CAN, el Mercosur y Chile) y, desde esta nueva plataforma de integración, apostar por la constitución de una Comunidad Latinoamericana.

Semejante proyecto requiere de importantes esfuerzos y sobre todo de decisión política al más alto nivel. Lo primero que hay que hacer es darle contenido a esta propuesta de integración regional. Una manera es encontrando ejes de integración, como por ejemplo: la conexión Atlántico-Pacífico, la matriz de energía, el desarrollo de la Amazonia, la seguridad alimentaria, el abastecimiento de agua o el desarrollo de la ciencia y la tecnología a escala regional. Otra manera es propiciando la constitución de empresas multinacionales suramericanas.

11. A.W. Tizón: «El espacio sudamericano y la integración regional: una aproximación desde la Comunidad Andina, exposición ante el Comité de Representantes de Aladi, Montevideo, octubre de 2004.

La integración es mucho más que un mayor comercio y un mercado ampliado; se trata de crear economías regionales en un contexto de desarrollo integral. Se necesita construir las bases sociales de la integración para llegar en algún momento a tener una comunidad social de ciudadanos y no solo de consumidores o inversionistas. La integración debe constituirse en un «eje articulador» entre las agendas internas del desarrollo y la agenda externa de la modernidad en el contexto de la globalización¹².

Algunas reflexiones finales

Es necesario entonces replantear el debate y volver a poner a la persona humana y la búsqueda del desarrollo como los temas centrales de la agenda. Las propuestas neoliberales han fracasado pues no han logrado un crecimiento sostenido y el que se ha producido no ha generado suficiente empleo ni ha disminuido la desigualdad.

Se requiere replantear las estrategias y políticas en busca de un desarrollo con justicia social. Varios son los desafíos en ese contexto, pero uno de los más importantes se refiere a la transformación del Estado buscando su representatividad, modernización, eficiencia, transparencia y descentralización.

No es un problema del tamaño del Estado sino principalmente de la definición de su ámbito de acción y de la calidad de su gestión. La regulación del Estado debe mejorarse buscando efectivamente la competencia y sirviendo a los consumidores. El mismo debe ser capaz de entender y establecer canales de conexión y de participación de amplios sectores de la población que hoy no están representados en él y marchan –muchas veces con éxito– en forma paralela.

La pérdida de soberanía nacional de los Estados y el menor margen de manobra de la política económica son un problema concreto. Una de las maneras de enfrentar esta restricción es retomando el esfuerzo por la integración con nuevas perspectivas y objetivos más concretos. La Comunidad Suramericana es una muy buena oportunidad para avanzar en este esfuerzo. En consecuencia, se necesita una verdadera transformación del Estado en América Latina para poder viabilizar un desarrollo con inclusión social en la región. Las reflexiones incluidas en este ensayo pretenden contribuir al debate sobre cómo realizar esta transformación en el actual contexto nacional y mundial.

12. A.W. Tizón: «Comunidad Andina: avances y perspectivas», conferencia desarrollada en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 19 de noviembre de 2004.

Agenda económica propia

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

Roberto Pizarro

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

Fitoussi¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La rapidez de la apertura y, en general, su carácter indiscriminado, han generado varias tensiones en los países de la región. En primer lugar, se acentuó la heterogeneidad estructural: se mantuvo un sector de producción moderno, de avanzada tecnológica, basado en grandes empresas nacionales y transnacionales y volcado al mercado internacional, mientras se ampliaba el sector atrasado de la economía centrado en el mercado interno, con pequeñas empresas de baja productividad. En segundo lugar, aumentó la vulnerabilidad externa con la liberalización de los sistemas financieros nacionales, medida que no estuvo acompañada de adecuados mecanismos de supervisión y regulación prudencial⁶. En tercer lugar, la apertura al mundo no ha marchado de consuno con los

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

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



procesos de integración regional, los cuales se han visto sistemáticamente jaqueados por la meta estratégica de EEUU de posicionar sus intereses políticos y económicos, ya sea a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o mediante los tratados de libre comercio⁷.

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

Minimización del Estado y exaltación del mercado

«Los economistas neoliberales argumentan que es preciso ‘despolitizar’ la economía mediante la reducción del papel del Estado y la disminución de la discrecionalidad de las políticas»¹¹. El CW ha promovido la minimización del Estado en los países de América Latina. El sector público ha renunciado a la actividad productiva, ha limitado sus capacidades como orientador de la vida económica y

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

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

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

10. *Ibíd.*

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

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

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

Macroeconomía automática

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

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

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

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

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

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

Política social y focalización

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

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

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

Pobres resultados

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

Por otra parte, los cambios estructurales y las políticas económicas vigentes han provocado niveles sin precedentes de desempleo, el cual alcanzó dos dígitos en 2003, con un aumento inédito del sector informal, que llegó al 47% en 2003¹⁵. Actualmente, 7 empleos de cada 10 se generan en el sector informal. Bajo tales condiciones, se ha segmentado radicalmente el mercado de trabajo, con un sector moderno, volcado al mercado internacional y que demanda escasa fuerza de trabajo, mientras que el sector atrasado, de baja productividad, absorbe principalmente la mano de obra sin calificación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18. Fitoussi, ob. cit.

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

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

A pesar de los fracasos en que se debaten casi todos los países de la región, resulta curiosa la insistencia en la propuesta neoliberal. Ello se explica en parte por la ideologización extrema que domina a los economistas del *establishment* y, por otra parte, porque los políticos en el poder no se atreven a desafiar a los grupos económicos locales, a las transnacionales y a las instituciones de Washington.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

En búsqueda de un proyecto propio

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

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

ción y estímulos y el respeto a las instituciones, historia y raíces culturales han sido y siguen siendo fundamentales en la definición de las estrategias de desarrollo²². Ello no significa cerrar los ojos frente a las nuevas realidades de la globalización como la robotización,

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

Los países de América Latina, en contra de la experiencia histórica, cometieron el grave error de implantar mecánicamente el CW, haciendo tabla rasa de los aspectos positivos que tuvo su propia experiencia de industrialización. También por responsabilidad propia han sido incapaces de articular sus fuerzas, mediante la integración regional, para negociar un mejor posicionamiento en la economía mundial. Así las cosas, en vez de adecuarse cuidadosa y paulatinamente a las nuevas realidades de la globalización, optaron por el cambio radical neoliberal, lo que se ha traducido en inmensos costos económicos, sociales y políticos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

beneficios privados de ésta y maximizar sus beneficios sociales.

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

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

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

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



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

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

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

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

Orientar la inversión extranjera y regular el capital especulativo. El potencial productivo de una economía que aproveche tanto las fuerzas dinámicas externas como todas las internas no puede tener una postura neutral frente al capital extranjero.

Le corresponde a la política pública no solo utilizar el capital extranjero como complemento del ahorro interno, sino también utilizar su aporte tecnológico y empresarial en favor de aquellos sectores productivos capaces de generar mayor valor agregado nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

Volatilidad externa, crecimiento y política económica internas

La desaceleración de la economía mundial, en medio de una extrema debilidad fiscal y externa de la economía de Estados Unidos, también plantea un examen del rol de América Latina en la globalización, luego de 10 años de políticas de ajuste estructural aplicadas según las recetas del Consenso de Washington. ¿Cuál sería el perfil de la política económica para alterar –en democracia– las condiciones actuales de acceso a recursos que permitan mejorar la situación de baja productividad y alta exclusión? Una nueva política económica en América Latina debería estar precedida de genuinos contratos sociales y pluriculturales a escala nacional y regional.

Alberto Graña

Basado en una investigación de más largo aliento sobre el tema y con información especializada recientemente publicada¹, ensayamos un escenario de desaceleración de la economía mundial en un contexto de extrema debilidad fiscal y externa de la economía norteamericana. Sobre tal escenario externo, se analiza el resultado del crecimiento en la distribución del ingreso en algunos países de América Latina, después de una década de desregulación, privatización y aplicación de políticas de ajuste estructural enmarcadas en el Consenso

Alberto Graña: ingeniero mecánico administrador por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México; ex-director de la Revista *Actualidad Económica* del Perú; autor de *Metamorfosis de la economía: del andamio neoclásico al juego de abalorios del desarrollo*, Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 1997, y de *El Perú invisible: tensiones y tendencias del desarrollo rural altoandino*, Centro de Estudios para el Desarrollo (Cedep), Lima, 2005.

Palabras clave: economía global, Consenso de Washington, inversión extranjera, desarrollo humano, Estados Unidos, América Latina.

1. Fondo Monetario Internacional: *Reporte sobre la estabilidad financiera internacional*, septiembre de 2004; FMI: *Reporte sobre la estabilidad financiera internacional*, abril de 2005; Banco Mundial: *Global Development Finance*, 2005; documento de la discusión del Executive Board del FED sobre el documento del FMI, *Global Financial Stability Report*, marzo de 2005.

de Washington (CW). Finalmente, se esbozan algunas ideas para abordar la discusión sobre estrategias de crecimiento y lineamientos de política económica.

Desde la óptica del ciclo económico de largo plazo, en las últimas dos décadas no parece haber duda de que el eje del dinamismo de la economía mundial se desplaza del mar Atlántico al mar de la China², a juzgar por la disminución de la importancia de Estados Unidos como productor y exportador de capitales en el mundo.

El financiamiento del déficit y el aumento de la deuda pública de EEUU para financiarla se explica no solo por el aumento del gasto público sino también por la disminución de los ingresos tributarios directos, como resultado de sendas leyes de estímulo económico en 2002 y 2003, paquetes tributarios que beneficiaron al decil superior de la distribución de los ingresos y a las grandes corporaciones.

Para distintos analistas, el propio Fondo Monetario Internacional así como el Banco Mundial y el directorio del Reserva Federal, e incluso quien escribe, la situación y sobre todo el ritmo de endeudamiento al que ha llegado EEUU resulta insostenible.

El impacto de las políticas fiscal y tributaria puede observarse en el –impresionante– aumento del déficit fiscal en el cuadro 1³. Esto no pasó desapercibido en la

Cuadro 1

Estados Unidos
Cifras macroeconómicas (2000-2003)

	2000	2001	2002	2003
PNB per cápita (dólares a ppp)	34.770	35.438	36.432	37.831
PNB % cambio real por año	3,66	0,51	2,19	3,12
Consumo del Gobierno / PNB	17,54	17,97	18,44	18,72
Déficit fiscal (% PNB)	3,37	1,27	-1,52	-3,46
IPC (% cambio anual)	3,37	2,83	1,58	2,28
Deuda pública (% PNB)	57,98	57,47	59,75	62,43
Costos laborales (dólar día)	19,76	20,6	21,33	21,83
Desempleo abierto (% de la PEA)	3,98	4,76	5,78	5,99

Fuente: información oficial de países. Elaboración de *The Economist Intelligence Unit*.

2. Ver A. Graña: «Competitividad: compulsión peligrosa» en *Revista de la Facultad de Economía de la Unmsm* año X N° 25, marzo de 2005, pp. 7-27.

3. A efecto de definir las magnitudes monetarias entenderemos las cifras como: millón (1.000.000); billón (1.000 millones); y trillón (1.000 billones). *Global Development Finance*, 2005, pp. 37-38.

reconstrucción de Irak, donde se pusieron de manifiesto las extremas barreras a la entrada de corporaciones o empresas que no fueran norteamericanas o inglesas.

La desregulación y privatización iniciadas durante las administraciones de Ronald Reagan y Margaret Thatcher fortalecen la consolidación del capital financiero, bancario y, particularmente, especulativo. Este parece ser un rasgo indiscutible de la globalización actual, siendo su especificidad la inmensa adicción de la economía norteamericana al gasto y de los bancos centrales del mundo a financiarlo, creando mecanismos de transmisión de crisis desde la estructura misma del sistema monetario y financiero del mundo y de manera directa a sus países acreedores.

Como suele suceder en las crisis financieras, durante los periodos de endeudamiento acelerado («etapa maníaca», 2000 y 2004) abunda la liquidez, sucediendo lo contrario que en una «fase de pánico», en la que todos venden sus papeles o activos financieros buscando dinero o activos de refugio⁴ como el oro.

La irrupción ampliada⁵ se produjo en el pasado, cuando el estallido de la burbuja especulativa se extendió a otros sectores de la economía, al empleo y la inversión, como ocurrió en la crisis del modelo asiático hace apenas pocos años⁶. O como la moratoria unilateral mexicana en 1982, que aceleró la profunda crisis de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

El Kondratieff A: la fase expansiva del ciclo occidental

Dejando de lado lo anecdótico, adoptemos por un momento la perspectiva del ciclo de largo plazo (60 años, a partir de 1945), tomando prestada las conclusiones y periodización realizada por Wallerstein⁷ en 1995 respecto de la economía occidental (Europa [G-3], EEUU y Japón).

El subciclo ascendente abarca de 1945 hasta 1974. Este es liderado claramente por las corporaciones norteamericanas. El patrón de industrialización (incluido el complejo militar industrial) se caracteriza por la explotación intensiva de los recursos no renovables, y el aprovechamiento de los descubrimientos tec-

4. Como por ejemplo, los petrodólares en los años 70, o la actual burbuja inmobiliaria producto de años de dinero barato que analizaremos más adelante.

5. Como en los casos de la moratoria mexicana de 1982, el «Octubre Negro» en Wall Street de 1929 y 1987, la crisis asiática en 1997, entre otros.

6. Nouriel Roubini: «Lessons Learnt from Crises in Emerging Economies», junio de 2005.

7. Immanuel Wallerstein: *After Liberalism*, New Press, Nueva York, 1995, p. 54.

***Aun cuando
 se debe advertir
 que la globalización
 afecta a casi todos
 los países,
 la esfera de influencia
 norteamericana
 es directa hacia
 los ubicados
 al sur del río Grande***

nológicos de la Segunda Guerra Mundial en la industria⁸. Sin embargo, durante la década de los 90 tales ramas industriales del antiguo patrón de posguerra –a distintas velocidades e intensidades– se han relocalizado geográficamente y remozado tecnológicamente.

El actor relevante de la globalización económica, la empresa transnacional (ETN), ha ido mutando sus formas de organización del trabajo y fraccionando el proceso de producción «fordista», proclive a organizaciones lineales y jerarquizadas, a formas de organización inspiradas en el paradigma de la «especialización flexible»: mano de obra especializada pero versátil, elevada movilidad internacional del proceso productivo, del comercio inter e intra firma y sistemas de precios de transferencia transnacionales⁹. Sin embargo, el fraccionamiento de los procesos productivos de las ETNs no ha significado una transferencia real del control a los territorios adonde trasladan sus instalaciones, sino más bien, una centralización de las decisiones en el centro.

El Kondratieff B: la fase decreciente

A efecto de la exposición –siguiendo a Oman¹⁰– conviene distinguir el fenómeno de la globalización (capital transnacional y capital financiero y especulativo) con el proceso de regionalización (acuerdos o tratados entre países, tipo los Tratados de Libre Comercio).

El subciclo económico decreciente se inicia en 1974 y se extiende (con altibajos) hasta nuestros días¹¹. La economía peruana y latinoamericana¹² se encuentra estrechamente ligada al ciclo económico norteamericano en lo que se refiere al

8. La industria intermedia, final y de bienes de consumo como la siderurgia, astilleros, ferrocarriles, autos y aviones petroleros, química, electrónica, alimentaria, textiles, entre otros.

9. Según Chesnais, a principios de 1980 las ETNs con sede en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico representaban el 40% de los intercambios mundiales. En 1990 el comercio intrafirma de estas empresas fue del 70% de dichos intercambios. François Chesnais: *La mundialización del capital*, Syros, París, 1994.

10. Charles Oman: *Los desafíos políticos de la globalización y la regionalización*, Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 1996.

11. Ciclo descendente que deberíamos pensar en mediatizar, previendo la incertidumbre y volatilidad a través de estrategias inteligentes de integración continental y políticas económicas anticíclicas.

12. Considerando naturalmente las notables diferencias entre países.

proceso de globalización, así como también al de regionalización (más aún si se firma el TLC con EEUU).

Aun cuando se debe advertir que la globalización afecta a casi todos los países, la esfera de influencia norteamericana es directa hacia los ubicados al sur del río Grande¹³. Desde la perspectiva de mediano plazo (20 años), para enfrentar como región el proceso de mundialización en mejores condiciones y con mayor capacidad negociadora, cabría a los países andinos y suramericanos focalizar e intensificar sus relaciones de integración energética, física, fluvial y comercial *vis à vis* diversificar el comercio y la inversión hacia bloques económicos más dinámicos que EEUU¹⁴. A mediados de la década de los 90 la economía norteamericana¹⁵ (desde la perspectiva del ciclo declinante de largo plazo¹⁶) intenta un *segundo debut* en términos de crecimiento industrial. Parte importante de la política comercial en EEUU se orienta al apoyo de empresas de productos norteamericanos de alta tecnología. Esto fue así particularmente durante la administración Clinton, quien contrató como jefa de asesores económicos a una especialista en conflictos comerciales de industrias de alta tecnología¹⁷, demostrando –como un signo de los tiempos– el mayor nivel de competencia industrial entre potencias industrializadas, los tigres del Sudeste asiático, y desde hace una década, claramente China e India.

La situación actual –de mayor competencia monopólica entre industrias de alta tecnología– contrasta con la expansión de posguerra, liderada por las corporaciones y bancos norteamericanos. Desde 1980, puede verificarse una frecuencia significativa hacia el reacomodo en las relaciones de propiedad, a juzgar por el gran número de quiebras, fusiones y absorciones en las industrias del antiguo patrón fordista y, en general, en las ETNs e instituciones financieras¹⁸.

13. Recuérdese la célebre frase: «Tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos».

14. A manera de una paulatina relativización del área de influencia del ciclo decreciente de la economía norteamericana, salvo aquellas empresas, instituciones o sectores que sean competitivos con sus equivalentes de otros países.

15. Pensamos que 1968 es un buen referente para ubicar el punto de inflexión de la economía-mundo (del mundo occidental, principalmente Europa y EEUU). Sin embargo, para la economía norteamericana nos parece más preciso 1971-1974 como punto de inflexión, por dos razones: 1) 1971 es el año del desconocimiento unilateral de los EEUU de los acuerdos de Bretton Woods; y 2) 1974 es el año de la derrota de EEUU en Vietnam. Ambos eventos están relacionados, ya que fue el escalamiento del costo de esta guerra lo que llevó a EEUU a desconocer tales acuerdos y el principio del fin del Welfare State, propenso a adoptar políticas de impuestos y subsidios keynesianas.

16. Para ponerlo en términos técnicos y del economista del Massachusetts Institute of Technology Paul Krugman, la economía norteamericana se encuentra en la fase de «expectativas decrecientes». P. Krugman: *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, 1993.

17. Laura Tyson: «¿Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High Technology Industries», Institute for International Economics, Washington, D.C., 1992.

18. De otro lado, entre 1980 y 1990 es posible mostrar un aumento de la inversión cruzada básicamente dentro de la OCDE.

Según Chesnais, los procesos de adquisición/fusión mostraron su supremacía con relación a la inversión creadora de nueva capacidad productiva. Esta tendencia no parece haberse modificado, sino todo lo contrario. Sin embargo, en el plano productivo, en el antiguo patrón fordista se produjeron profundas innovaciones tecnológicas inter e intra ramas industriales.

Resulta claro el proceso de relocalización productiva de la ETN¹⁹, así como también la drástica reestructuración organizacional (reingeniería) y productiva (*downsize*), además de otras tendencias tales como la contratación de proveedores y compra de productos intermedios e insumos de terceros (*outsource*), que antes se producían desde un esquema corporativo de integración vertical²⁰. Por razones de tiempo y espacio concentraremos nuestro análisis en la fase B del ciclo largo (1996 en adelante), periodo para el que se dispone de información e investigaciones más actualizadas y precisas.

Anotaremos algunas particularidades del periodo posterior a 1996:

- La revolución informática y biotecnológica no ha logrado tener un efecto de arrastre casi de pleno empleo en las economías, como ocurrió por la vía de la planificación centralizada en EEUU, Inglaterra, Alemania y Japón, antes de y durante la Segunda Guerra Mundial y la expansión keynesiana hasta los años 70.
- Se observa una más estrecha relación entre capital productivo y capital financiero, pero bajo la «Comanda» de este último²¹.
- Ciclo financiero y burbuja especulativa en su «fase maníaca», a juzgar por las magnitudes cuantitativas y naturaleza de las burbujas financieras y sus exponenciales tasas de crecimiento.
- La ETN aún conduce la dispersión productiva a escala mundial, consiguiendo más elevadas tasas de productividad con relación al capital nativo asentado sobre bases nacionales. Este fenómeno fue previsto por A. Solari en los años 80 y se verifica actualmente en el Perú.

19. Textiles, agrícolas, alimentos, medicinas, por ejemplo.

20. Por ejemplo, tipo la integración de la mina de carbón, la siderurgia, la industria automotriz o los astilleros.

21. Aún más: las decisiones para localizar capacidad productiva dependen cada vez más de factores como tipo de cambio y tasa de interés, debido a que han pasado a ser costos significativos para las empresas.



***Parece perfilarse
 claramente un subciclo
 económico occidental
 en su fase descendente
 vis à vis un subciclo
 asiático en su fase
 ascendente***

- Los *shocks* existentes o *shocks* potenciales («ingobernabilidades» como un «gran evento crediticio») afectan en menor medida al capital transnacional que al capital y los Estados nativos.
- Los bancos centrales.

Considerado el largo ciclo expansivo de la economía norteamericana, la tasa de crecimiento en la década de 1990 se situó, en promedio, por debajo del crecimiento observado en el periodo expansivo de posguerra (1945 a 1974). En los años 90, la tasa de crecimiento de la producción se mantuvo por debajo del 3% al año, y la expansión «a media caña» duró casi una década, para caer nuevamente a la vuelta del siglo XXI. Sin embargo, resulta una «regularidad» en EEUU el aumento de los costos laborales por hora, así como la tasa de desempleo abierto que no dejó de aumentar entre el año 2000 al 2003: 3,98%, 4,76%, 5,78% y 5,99%, respectivamente. Una perspectiva similar se puede verificar en el aumento del consumo del Gobierno, del déficit fiscal y de la deuda pública (v. cuadro 1).

También resulta una regularidad en las economías industrializadas la «terciarización de la fuerza de trabajo» (el aumento del empleo en los servicios), la caída del empleo productivo, y en general, la profunda reestructuración de la población económicamente activa de estos países²².

Chesnais²³ advirtió que esta situación de reducida capacidad de inversión de las economías occidentales les crea un problema adicional, ya que estas economías son cada vez menos capaces de generar empleo a una tasa mayor que la que le permite su ritmo de incorporación tecnológica.

Guardando las distancias, un fenómeno similar (de desempleo estructural) observado en la última década, puede decirse que se produce también en la economía japonesa, en «recesión técnica» desde hace casi una década, no obstante mantener tasas de interés casi nulas. O la economía alemana, que no termina de asimilar las consecuencias económicas de la unificación y cuyos intentos inconclusos de reestructuración del sistema de seguridad social y productiva

22. Un indicador del cambio es la significativa proporción de la PEA «desplazada» en EEUU que trabaja desde su domicilio gracias a internet.

23. En A. Graña: *Metamorfosis de la economía: del andamio neoclásico al juego de abalorios del desarrollo*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1997, p. 251.

(de cara a la globalización), no se pueden evaluar más que en las recientes derrotas electorales en bastiones del partido socialista gobernante (SPD), pero que, en lo fundamental, guardan correspondencia con el perfil grueso de las mayores economías industrializadas, con respecto al aumento del desempleo y la desigualdad en estas economías en las últimas dos décadas²⁴.

Esta situación contrasta con la aceleración del crecimiento mostrado por el ciclo del capital especulativo (en su «fase maniaca»²⁵), o con el dinamismo de la inversión y producción, mostrado por la China, India o Corea del Sur, además de algunos países asiáticos y de la ex-esfera soviética.

En verdad, parece perfilarse claramente un subciclo económico occidental en su fase descendente *vis à vis* un subciclo asiático en su fase ascendente²⁶, con una particularidad: se trata de subciclos de signo contrario, pero al mismo tiempo estrechamente ligados por flujos financieros, comerciales y de inversión.

Inversión extranjera directa y déficit externo de Estados Unidos

El trabajo de investigación sobre el que se basa este ensayo analiza los rasgos más sobresalientes de la globalización (nuevas tecnologías, intercambio comercial y flujos de IED y de capital); empero su alcance escapa largamente a abarcar todas las variables que definan con más precisión este proceso. De forma que nos centraremos en la evolución de la inversión extranjera directa (IED) y en los cambios más importantes en los mercados de capital a escala mundial de 1996 a 2003.

Como se puede observar en el cuadro 2, hasta 2001 el déficit de la cuenta corriente de EEUU se financió principalmente por entradas de IED. A partir de este año cambió radicalmente esta forma de financiamiento hacia el aumento (absoluto y relativo) de la entrada de inversión de portafolio y otros ingresos (incluidos préstamos y depósitos bancarios). En 2003 la magnitud de la IED se reduce a la décima parte del pico alcanzado en el año 2000.

Desde 1996 se produce en la economía norteamericana una modificación radical en la estructura del financiamiento externo, signo de los tiempos que indica

24. Una excepción es Holanda, que mantiene una tasa de empleo cercana al pleno empleo.

25. Charles Kindleberger: *Manias, Panic and Crashes: A History of Financial Crises*, Willey Investment Classics, Nueva York, 1989.

26. Con la excepción del Japón, cuya economía se encuentra en recesión y su conexión con el ciclo norteamericano empieza por ser su acreedor más importante.

Cuadro 2

Flujos de inversión extranjera a Estados Unidos (1996 a 2003)

Entrada de capitales (billones de dólares)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Inversión extranjera directa	86.5	106	179	289.4	321.3	167	72.4	39.9
Inversión de portafolio	332.8	333.1	187.6	285.6	436.6	428.3	427.9	545
Otros ingresos incluidos, préstamos bancarios y depósitos	132	268	57	165	289	188	268	245
Activos de reserva	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total entrada de capitales	551.3	707.1	424	740	1.047	783.3	768.3	829
Total salida de capitales	-413	-486	-348	-504	-570	-367	-198	-284

Fuentes: FMI y *World Economic Outlook: Data-Base*, 11 de marzo de 2005. Tabla 1: *Global Capital Flows: Inflows and Outflows. Statistical Appendix.*

el cambio de categoría de país exportador a país importador (empezando por los hidrocarburos) y, de lejos, el mayor deudor del mundo²⁷.

El cambio de categoría de EEUU a país deudor neto introduce una modificación en la relación con sus acreedores más de naturaleza financiera, que es distinta a la que se establece con la IED (desde 1996 hasta 2000), que contribuye a crear empleo productivo e innovaciones tecnológicas. En el futuro mediato, por lo tanto, para EEUU la figura es diferente, ya que sus deudas deberán ser honradas por las generaciones futuras dada la naturaleza especulativa que el capital financiero suele establecer.

Caída de EEUU en los mercados de capital global

La posición deudora crónica de EEUU²⁸ coexiste con su bajísimo nivel de reservas internacionales, las mismas que únicamente llegaron en 2003 a menos del 3% de las reservas mundiales, es decir, la mitad de las reservas de América Latina de ese mismo año (sin incluir el oro).

27. Situación en este aspecto similar a la de 1971, cuando Richard Nixon desconoció unilateralmente los tratados de Bretton Woods, en una circunstancia en la que los bancos centrales occidentales estaban inundados de dólares (como ahora), confiados en que se respetaría la paridad fija del dólar con relación al oro. En la práctica, el desconocimiento significó que EEUU licuara sus déficit en el resto del mundo occidental. Descontado el efecto inflacionario internacional que causó la devaluación encubierta del dólar en este hemisferio, esta medida extrema constituyó el incumplimiento unilateral de un compromiso a países que siguieron ciegamente la prédica oficial norteamericana de que el dólar como moneda de reserva «era tan buena como el oro».

28. Entre 1997 y 2003 el crecimiento de la deuda de EEUU fue del orden del 280%. En términos absolutos, dicha deuda aumentó de 360 billones a 3.3 trillones de dólares, respectivamente (Nouriel Roubini y Brad Setser: «The Sustainability of the US External Imbalances», Cesifo Forum, 5/2005, p. 8). Tales déficit son crecientemente financiados mediante el aumento de su deuda externa y la venta de sus activos (norteamericanos) a extranjeros.

Cuadro 3

Estructura del mercado de capitales por bloques de países (2003)
(en billones de dólares)

	Reservas (menos oro)	Capitalización en bolsas de valores	Títulos de deuda	Activos bancarios	Bonos, sacciones y activos bancarios
Total mundo	3.155,90	31.202,30	51.304,70	47.834,30	130.341,30
Unión Europea	285,3	7.754,00	16.676,00	22.361,10	46.741,10
Estados Unidos	74,9	14.266	20.714,60	5.836,30	40.816,90
Japón	663,3	4.904,60	8.087,70	7.239,90	20.232,30
Países emergentes	1.937,10	3.947,30	3.068,80	8.074,70	15.090,80
Asia-NICs*					
(incluye China)	1.248,60	2.942,80	1.681,00	5.648,30	10.272,10
L. América y el Caribe	195,70	608,1	837,4	904,4	2.349,80

* Países recientemente industrializados, NICs (por sus siglas en inglés: Newly Industrialized Countries).

Fuente: Bank for International Settlements. *Selected Indicators on the Size of Capital Markets*. Tabla 3, 2003.

La reducida participación norteamericana en el nivel de reservas mundial contrasta con un mayor monto de las reservas de la UE y de los nuevos países emergentes de Asia, particularmente la China. Solo este último bloque explica casi el 40% de las reservas mundiales.

Este fenómeno está relacionado con el aumento de las reservas denominadas en dólares, cuya importancia relativa –como reiteramos– asciende al 75,1% de las reservas mundiales. Una mirada más atenta a la estructura del mercado mundial de capitales indica que el de EEUU representa casi la mitad (45%) del total capitalizado en las bolsas de valores a escala mundial (Wall Street), y el 41% de los títulos de deuda, pero solo el 12% de los activos bancarios. No se dispone de cifras equivalentes para el periodo de auge de la banca norteamericana (1970 y 1982), empero con seguridad sus activos bancarios fueron mucho mayores del 12% alcanzado en 2003.

Burbujas especulativas

A finales de 1980 las transacciones en los mercados cambiarios internacionales alcanzaba a más o menos 600 billones de dólares; en 1993 esta cifra aumentó a

1 trillón de dólares²⁹. En los últimos 5 años la burbuja inmobiliaria en EEUU, Inglaterra, Australia, España y China creció en más de 30 trillones, hasta llegar en la actualidad a 70 trillones de dólares³⁰. Un aumento exponencial y extraordinario, considerando que la producción mundial (excluida la China) solo creció 3% al año en el mismo periodo. La sobrevaloración entre el precio de una propiedad inmobiliaria y la renta que esta recibe, así como las tasas de aumento de la producción y de los mercados financieros y especulativos es lo que constituye una «burbuja financiera».

Como describiremos más adelante, existe sólida evidencia que indica una sobrevaluación de los activos y de propiedades en el mercado de bienes raíces de varios países industrializados y de algunos emergentes.

Primera burbuja: el financiamiento del enorme déficit y deudas norteamericanas. La primera burbuja se relaciona con el financiamiento de los inusuales montos de los déficit norteamericanos. Se relaciona con el más que explosivo desarrollo de mercados secundarios en las bolsas de valores y en los mercados globales de dinero, que implican megaoperadores pero que no crean valor adicional a la economía interna. Por último, pero no por ello menos preocupante, existe evidencia de que los bancos centrales que financian el déficit externo comprando títulos de deuda «no lo hacen debido a la solidez, o a sus altos retornos, ni tampoco a la liquidez de la economía norteamericana. Lo hacen debido al temor de la debilidad de la economía norteamericana³¹» y para no paralizar su comercio exterior, sobre todo aquellos países que son principales socios comerciales de EEUU, como la China³².

El rápido crecimiento de este importante mercado se produjo entre 2002 y 2004, y se puede atribuir a la política monetaria de crédito barato en EEUU, que ocasionó un elevado nivel de endeudamiento privado de familias y empresas, y desvío del ahorro: del mercado de valores al mercado de bienes raíces. Este giro se interpreta como la caída de la confianza del inversionista dados los recientes y diversos escándalos financieros, cuya magnitud sorprende y al mismo tiempo, marca un récord en la historia de fraudes financieros internacionales.

29. Chesnais (1994) en A.G. (1997), pp. 250-251.

30. Exactamente 72.6 trillones si incluimos la burbuja de los mercados de créditos y seguros por mora de pagos –Credit Default Swaps– de tasa de interés o de tipo de cambio.

31. Si los bancos centrales dejaran de comprar bonos en dólares, el dólar caería dramáticamente sobre sus monedas, y las tasas de interés en EEUU aumentarían, desacelerando la economía.

32. Brad Setser et al.: «How Scary Is the Deficit?» en *Foreign Affairs*, 7-8/2005.

Distintas fuentes expertas³³ en estos temas, sostienen que un aumento desproporcionado del mercado de Credit Default Swaps plantea dos riesgos:

1) Resulta difícil determinar en qué medida este mercado de CDS (y el mercado de seguros crediticios que le subyacen³⁴) continuarán operando fluidamente en caso de un gran evento o quiebra por insolvencia.

2) Importantes operadores del mercado tienen la percepción de que la cantidad de seguros vendidos o adquiridos exceden el monto de los activos que los amparan.

Ergo, para usar los mismos términos del FMI, de ocurrir algún «gran evento crediticio³⁵», no habrían activos suficientes para la cantidad de acreedores existentes³⁶, dato que habla de la evidente sobrevaluación de activos en estos mercados especulativos.

Segunda burbuja: inmobiliaria-global³⁷. De otro lado, la existencia de una impresionante burbuja inmobiliaria global no es una especulación³⁸. Para distintos gurús y analistas, como *The Economist*, el aumento en el precio de las propiedades inmobiliarias es el más grande de la historia del capitalismo y de lo que queda del socialismo³⁹. De forma similar que la sobrevaluación observada en la primera burbuja, relacionada con títulos de la deuda del Tesoro de EEUU, se cuenta también con sólida evidencia de la sobrevaluación de las propiedades inmobiliarias en niveles récord⁴⁰ en ese país, Inglaterra, Australia, España y China. En esta oportunidad el rasgo histórico distintivo de la segunda burbuja es que nunca antes había sucedido un fenómeno de similar magnitud y de forma simultánea en tantos países.

33. Brad Setser et al., ob. cit., entre muchas otras publicaciones.

34. Seguros para, a su vez, cubrir incumplimientos de pago y así hasta el enésimo incumplimiento.

35. Eufemismo que significa una gran quiebra, tipo Enron, por ejemplo, u otro evento similar.

36. FMI: *Global Development Finance*, Washington, D.C., 2005, p. 42. Tb. se puede revisar el artículo «Credit Derivatives Market came on Age on 2004-2005» en *The Economist*, junio de 2005, en <www.economist.com>.

37. *The Economist*: «After the Fall», 16/6/05.

38. *The Economist*: «In Come the Waves. The Global Housing Boom», 17/6/05.

39. Deberíamos agregar que la burbuja en los bienes raíces también se produce en China Popular.

40. En la relación entre el precio de los bienes inmobiliarios y el de la renta de estas propiedades (alquileres).

***El aumento
en el precio
de las propiedades
inmobiliarias
es el más grande
de la historia
del capitalismo
y de lo que queda
del socialismo***

The Economist anota un rasgo distintivo adicional de la burbuja inmobiliaria global: en la actualidad, la sobrevaluación de las propiedades es mayor que en otros «picos históricos». Más aún, es mayor que la burbuja del mercado global de valores de 1999 (que alcanzó al 80% del PBI mundial), y mayor aun que la burbuja que llevó al *crack* de Wall Street en el «Octubre Negro» de 1929 (55% del PBI).

La magnitud, y en este caso la amplitud, de la burbuja inmobiliaria global, de acuerdo con la misma fuente citada, creció en los últimos cinco años en más de 30 trillones de dólares, hasta llegar en la actualidad a la cifra de 70 trillones de dólares, es decir, un aumento del 100% en los países antes citados.

Inversión extranjera en el mundo y América Latina

Después de pasar somera revista de las tendencias en la sección anterior, podremos suponer la complejidad y volatilidad de la situación externa que deberán enfrentar Suramérica, los países andinos y el Perú en los próximos años.

En los últimos reportes sobre la situación financiera mundial⁴¹, es posible identificar un consenso básico con respecto a que los desequilibrios fiscales y externos norteamericanos han alcanzado niveles récord, poniendo en serio riesgo a la economía mundial.

La situación parece encaminarse hacia una mayor desaceleración económica en los principales países industrializados, reforzando la tendencia (diferenciada) a la caída en los flujos de IED hacia América Latina observada desde el año pico 1999. Claramente, vienen años de incertidumbre en el abastecimiento y mayor costo de los combustibles y del dinero. Así, en América Latina el flujo de IED llegó a un tope en 1999 (88,2 billones de dólares), para después ir disminuyendo prácticamente a la mitad de esa cifra en 2004 (42,4 billones de dólares).

Es notoria la diferencia con los países del Asia-Pacífico (en particular con China, que representa casi la mitad de IED del total de los «países emergentes», y casi el 70% de la IED del Asia-Pacífico). Los países de Europa del Este mantienen aumentos sostenidos desde 1996 (el monto de la IED más que se duplicó entre 1996 y 2004).

41. Publicados por el FMI y el BM, e incluso en la presentación del presidente del Banco Central norteamericano al Senado el 21/4/2005, así como distintos discursos públicos entre abril y junio de 2005.

Cuadro 4

Inversión extranjera directa neta de los países emergentes (1996-2004)
(billones de dólares)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Todos los PED	128,6	168,1	171,5	182,4	166,2	174,8	154	151,8	165,5
Asia-Pacífico,	58,6	62,1	57,7	49,9	44,2	48,2	55,6	59,6	63,6
de los que China es parte	40,2	44,2	43,8	38,8	38,4	44,2	49,3	53,5	56
Europa del Este y									
Asia central	16,4	22,6	26,1	28,4	29,2	31,4	35	35,6	37,6
L. América y el Caribe	44,2	66,7	74	88,2	78,9	70,2	45,7	36,5	42,4

Fuente: Net Inward Direct Investment. Tabla a.28.

Ajuste, distribución e incidencia de la pobreza desde 1990

Poco después de la posguerra se estimaba que la mano visible de la industrialización lograría extender las relaciones de mercado hacia todos los sectores de la economía, homogeneizaría el funcionamiento sectorial y eliminaría el desempleo. La idea emblemática del «gran empuje» (*big push*) se propuso lograr niveles significativos de industrialización en los «países atrasados»⁴².

Su lógica consistió en crear suficientes grandes inversiones que incluyeran a toda la región –en electrificación, vialidad, servicios básicos, etc.–, con la finalidad de que dichas externalidades se convirtieran en utilidades externas con las que se pagarían fácilmente los dividendos⁴³.

La realidad mostró que estos emprendimientos no fueron sostenibles, de forma similar que el «crecimiento por etapas» de Rostow no pasó ninguna prueba de verificación empírica, siendo criticada por la academia, virtualmente por panfletaria. No obstante, estas «teorías» tuvieron gran influencia sobre las políticas de cooperación de EEUU y el BM hacia América Latina.

Los estructuralistas⁴⁴ sostenían la tesis del crecimiento balanceado entre la capacidad de ahorro, la acumulación de capital y la distribución del ingreso; en el

42. El planteamiento de Rosenstein-Rodan consistió en un esfuerzo de industrialización a gran escala. En su concepto, un país debería tener el mismo tratamiento y planeamiento que una gran industria o *trust*. En la base de estos planteamientos se encontraban distintas variantes del principio de las externalidades (pecuniarias y tecnológicas) para reducir el riesgo de países con mercados pequeños (para una ampliación de este punto, ver A.G. [1997], p. 192).

43. Ver A.G., ob. cit., p. 194.

44. Paul Rosenstein-Rodan (1961), Ragnar Nurkse (1957), Arthur D. Lewis (1976), Gunnar Myrdal (1979). En A.G. (1997), p. 192.

extremo, si no funcionaba, se usaba política fiscal de impuestos y subsidios keynesiana. La crisis de la ISI y la recesión de los años 80 indicó el principio del fin del Estado de Bienestar y también de las políticas keynesianas.

La década de los 90 se caracteriza por la desregulación, la privatización y el dominio casi absoluto de las políticas públicas y económicas altamente condicionadas en el gran marco del CW⁴⁵, pero al mismo tiempo es la década en la que las distancias entre los países se ha ampliado y la incidencia de la pobreza no parece retroceder.

La zanahoria y el burro

¿Cómo se explica entonces la paradoja del crecimiento, en virtud de la cual, algunos países crecen sin distribuir e incidir en la pobreza, creando ejércitos de pobres y subempleados? Solo con el ánimo de ilustrar el argumento, presento la siguiente figura: imaginemos a un carretillero, que cuelga una zanahoria de una caña, y la mantiene delante del burro para que este avance. Por más que el burro quiera avanzar nunca alcanzará la zanahoria, a menos que tire brusca-mente al carretillero y cambie las condiciones de inequidad, lo que sería análogo a un «*shock* institucional».

Cuadro 5

Estructura de los ingresos de países seleccionados*
 (índice Gini, % de participación de los ingresos)

	1992	1996	1996	1994	1996	1996
Países	Suecia	Holanda	Perú	Chile	Brasil	Colombia
Índice Gini (1996)	0,25	0,326	0,462	0,56	0,60	0,571
Deciles						
10% + pobre	3,7	2,8	1,6	1,4	0,9	1,1
20% + pobre	9,6	7,3	4,4	3,5	2,5	3
2ª 20%	14,5	12,7	9,1	6,6	5,5	6,6
3ª 20%	18,1	17,2	14,1	10,9	10	11,1
4ª 20%	23,2	22,8	21,3	18,1	18,3	18,4
20% + rico	20,1	40,1	35,4	61	47,6	60,9
10% + rico	34,5	25,1	51,2	46,1	63,8	46,1

* La información cubre 65 países en desarrollo entre 1960 y 1990.

Fuente: estimados del *staff* del BM, con base en la metodología de Ravallion y datos de Chen y Ravallion.

45. Desde mediados de la década de los 50 algunos economistas (como Galenson y Leibenstein en 1955), basados en la premisa neoclásica de la *escasez de ahorro*, esbozaron la hipótesis de la conveniencia de mantener la desigualdad distributiva en las etapas iniciales del crecimiento. Dicho sea de

Si cabe la analogía, tomó más de medio siglo encontrar la evidencia empírica que demuestra que la desigualdad en los ingresos, después de un periodo de crecimiento, es uno de los resultados de la desigualdad inicial en la dotación y el acceso a recursos⁴⁶. En realidad, la evidencia del estudio del BM contradice el sustrato de las políticas neoliberales: obsérvense los distintos perfiles distributivos para el año 1996⁴⁷. En el cuadro 5 fácilmente podremos distinguir significativas diferencias entre el perfil distributivo de los países europeos y suramericanos.

En Suecia y Holanda, el decil más rico (10%) explica algo más de la tercera parte del ingreso total, a diferencia de Brasil, Perú, Chile y Colombia, en los que el mismo decil más rico explica alrededor de la mitad del ingreso total de sus respectivos países⁴⁸. Salta a la vista que la mayor inequidad se encuentra en Brasil, Colombia, Chile y Perú⁴⁹ (en ese orden).

En suma, el estudio del crecimiento económico y su incidencia en la pobreza muestra claramente que su reducción implica modificar el patrón actual de tenencia y acceso a recursos. Los hallazgos del propio FMI revelan que cuando la desigualdad inicial es reducida, los efectos futuros del crecimiento son doblemente efectivos en la reducción de la pobreza.

Cuadro 6

**Incidencia del crecimiento en la reducción de la pobreza en 65 países
(de 1960 a 1990)**

Índice Gini	Reducción de la pobreza (%)	Países
0,20 (equitativo)	2,9	Suecia, Holanda
0,4 (normal)	2,25	
0,6 (inequitativo)	1,5	Brasil, Colombia, Chile y Perú

paso, uno de los objetivos del presente trabajo es poner en cuestión tal hipótesis, a partir de las investigaciones recientemente realizadas por el propio BM, citadas en este artículo; ver W. Galenson y H. Leibenstein: «Investment Criteria, Productivity and Economic Development» en *Quarterly Journal of Economics*, en A.G. (1997), pp. 125, 158, 160, 191, 237.

46. En este caso, bienes públicos, inversión en capital físico, humano y ciencia y tecnología. Y la desigualdad en el largo plazo tiene que ver con calidad y cobertura de la educación inicial pública.

47. Con excepción de Chile y Suecia, cuyo Gini se calculó para 1994 y 1992, respectivamente.

48. Destacan Brasil y Perú, cuyo 10% más rico explica más de la mitad del ingreso total (el 64% y 52% respectivamente). Nótese que también son palpables las diferencias entre el 10% más pobre de los países europeos con relación a la mínima participación del 10% más pobre de los países latinoamericanos seleccionados.

49. Solo para efectos de exposición y comparación entre países, los índices Gini elaborados permiten establecer ampliamente un país con un «Gini equitativo» (0,29), un «Gini normal» (0,40) y uno «inequitativo» (0,6).

**Los fundamentos
 de una política
 económica
 deberían estar
 precedidos
 de genuinos
 contratos sociales
 y pluriculturales
 a escala nacional
 y regional**

Una pista: lineamientos de política y crecimiento⁵⁰

Los fundamentos de una política económica deberían estar precedidos de genuinos contratos sociales y pluriculturales a escala nacional y regional, en el marco de un Estado que vigile el cumplimiento de tales contratos. En ese marco cabe sugerir algunas preguntas que podrían ayudar a la discusión sobre el tema. ¿Cuál sería el perfil de la política económica para alterar –en democracia– las condiciones actuales de acceso a recursos que permita mejorar la actual situación de baja productividad, competitividad y exclusión? ¿Qué cambios debe hacer directamente el Estado, o en emprendimientos de riesgo compartido con privados? ¿Cuáles y dónde se deben lograr mediante instrumentos de mercado? ¿Qué reformas institucionales deben hacer la sociedad y el Estado para mejorar el funcionamiento descentralizado del mercado? La diversidad y la geografía, ¿cómo intervienen en el diseño de la política? ¿Se debe explorar escenarios de política económica anticíclica que considere la actual volatilidad internacional?

Una pista para aproximarse a la discusión del diseño de políticas en condiciones de volatilidad internacional podría ser rescatar algunos «modelos» de crecimiento, en particular, aquellos que aceptan que la tasa de crecimiento no está únicamente determinada exógenamente sino que (también), depende de estímulos internos⁵¹ como el cambio técnico y en particular la política económica⁵².

Uno de los planteos más sugerentes es el modelo de Lucas⁵³, quien se interesa por las determinantes de la tasa de crecimiento a largo plazo, introduciendo explícitamente el rol de la acumulación en capital humano en la determinación de la tasa de progreso técnico.

Barro⁵⁴, trata de demostrar la relación entre crecimiento económico y gasto público, suponiendo que el sector público se financia a través de impuestos. Así,

50. Para una ampliación del tema, ver A.G. (1997), pp. 162-163.

51. Denominados en la jerga como variables endogeneizadas en la función de producción y demanda.

52. Por esta razón se les denomina endógenos, debido a que internalizan variables consideradas clave para revertir o superar situaciones de crecimiento.

53. Robert Lucas: «On the Mechanics of Economic Development» en *Journal of Monetary Economics* vol. 22, 1988.

54. Robert Barro: «Government Spending and Economic Growth» en *Journal of Political Economy* vol. 98 N° 5, 1990.



concluye que la política económica mediante el gasto y los impuestos produce efectos sobre el crecimiento⁵⁵.

En la fase inicial de definición de visiones y de diseño de estrategias de intervención y políticas públicas resulta importante considerar algunas de las metodologías existentes más sugerentes, en particular, las desarrolladas sobre la base de investigaciones sobre la base de investigaciones con teorías intermedias directrices y sólida base empírica. Un claro caso en esa dirección se puede encontrar en la metodología propuesta en el Informe sobre Desarrollo Humano⁵⁶. A partir de la teoría del Desarrollo Humano, se define un conjunto de variables que intervienen en la construcción de la competitividad y el desarrollo humano. Esta teoría rescata aspectos básicos que deben considerar el diseño de una política económica: el concepto de diversidad y el de espacialidad territorial en

el ámbito local, regional y nacional. Ello permitiría aproximarse al diseño de esquemas de política flexibles, territorialmente referenciadas y complementarias. Políticas que, por añadidura, deben ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a condiciones de incertidumbre y volatilidad internacional tratadas en el presente ensayo.

55. El modelo de Lucas sostiene que el crecimiento de la economía es función de la efectividad de la inversión en capital humano, por ello sostiene que una forma de lograrlo es a través de la introducción explícita de la acumulación del capital humano en la determinación de la tasa de progreso técnico. Por ello propugna los subsidios a la educación como mecanismo que corrija la deficiente asignación de recursos para acumular conocimientos en el largo plazo (ob. cit., p. 166).

56. IDH: «Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos», UNDP, Lima, 2005.

Políticas regulatorias y nuevo consenso económico y social en América Latina

La pobreza económica de América Latina tiene entre sus determinantes la pobreza de las políticas adoptadas por sus dirigentes. Por eso, la intervención en los mercados mediante la política económica debe basarse en diagnósticos fundamentados. La regulación de sectores específicos muestra progresos pero también limitaciones impuestas a la regulación por la información asimétrica a favor de las empresas reguladas y en perjuicio de las entidades reguladoras. Otra restricción, es la intervención de políticos con intereses ligados a minorías, que deben evaluarse frente a los intereses de la mayoría.

Alejandro Vivas

Los países hacen política económica por dos razones fundamentales: por una parte, sus sociedades se han planteado objetivos claros en cuanto a estabilidad, crecimiento y equidad, y por la otra, encuentran que los mercados, ese ingenioso y poderoso invento de la humanidad diseñado para dar respuesta a

Alejandro Vivas: economista, Ph.D., con énfasis en los campos de Econometría y modelos microeconómicos; profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, donde es director del Instituto de Políticas de Desarrollo, IPD, y catedrático de Microeconomía y Regulación de la Maestría de Economía.

Palabras clave: política macroeconómica, política de regulación económica, equidad, América Latina.

sus objetivos, no son perfectos; hay imperfecciones en mercados tanto nacionales como internacionales. Para la economía como disciplina, el objetivo es la sociedad y los mercados son instrumentos; estos instrumentos deben funcionar de tal manera que cumplan con su papel organizador de decisiones y permitan asignaciones eficientes socialmente, lo cual requiere en unos casos dejarlos libres, y en otros, ayudarlos con intervenciones precisas y cuidadosas. Hacen política económica los países, o los grupos de países, que se sienten en capacidad de autocontrolar en medida importante sus objetivos como sociedad y los instrumentos para alcanzarlos, dentro de restricciones nacionales y de los mercados internacionales reconocidas con claridad.

En la siguiente sección, con la mira en América Latina, elaboraremos detalles sobre esta intervención en los mercados mediante la política económica, y se precisará cómo ella debe basarse en diagnósticos fundamentados, que deben irse actualizando de manera permanente. En la tercera sección restringiremos la atención a la intervención regulatoria que surge de consideraciones de fallas de mercado. La cuarta sección recogerá las conclusiones sobre regulación de algunos estudios recientes en varios sectores de América Latina. Concluiremos con algunas notas que enfatizan las ideas centrales del escrito y sus implicaciones para la región.

La regulación, instrumento de la política económica

La política económica puede clasificarse, desde el punto de vista de las variables del objetivo que busca controlar, en política macroeconómica y política de regulación económica. La primera se dirige a variables monetarias –entre ellas la tasa de inflación, la tasa de cambio, las tasas de interés de corto y largo plazo– y a variables fiscales como tasas impositivas y de subsidios y la asignación de los recursos públicos, por ejemplo para la promoción de exportaciones. Por su parte, la regulación económica se focaliza en precios de bienes y servicios tales como servicios públicos, salud, vivienda, educación, en velar por la competencia entre productores y en promover la calidad y oportunidad de la provisión de los bienes. Combinando políticas macroeconómicas y regulatorias, los gobiernos responden al mandato recibido de los electores de solucionar el problema de maximizar el bienestar social teniendo en cuenta las restricciones tecnológicas y de recursos de los países y las restricciones impuestas por los mercados internacionales, las cuales con frecuencia presentan fallas de asimetrías de información y de poder de mercado. Se entiende que si los precios de la moneda hoy y en el futuro (crédito), los precios de la moneda nacional frente a las de otros países, de la energía y el agua, de la atención médica, entre otros

***A la conocida
complejidad
de hacer
consistentes
las políticas
monetaria, fiscal
y de comercio
exterior, se añade
la de buscar
consistencia
entre ellas
y las políticas
de regulación***

precios, reflejan la valoración social de los bienes y también objetivos sociales de competitividad, crecimiento e igualdad, entonces habrá incentivos para ahorrar e invertir, para atraer inversión extranjera, para que los agentes económicos asignen eficientemente los recursos a distintas producciones alternativas y, más importante, para que la sociedad encuentre solución a conflictos normales de intereses económicos contradictorios en su seno.

Las políticas macroeconómicas y regulatorias deben ser consistentes entre sí y complementarse. Esto no es fácil. A la conocida complejidad de hacer consistentes las políticas monetaria, fiscal y de comercio exterior, se añade la derivada de buscar consistencia entre ellas y las políticas de regulación. La competitividad de un país puede verse limitada por estas faltas de consistencia aun si individualmente consideradas las políticas parecieran tener justificación. Quizá es la visión de conjunto de las políticas una de las características cruciales que definen a un estadista hacedor de política económica de un *practitioner* de la política económica.

¿Son más eficientes las políticas monetaria o fiscal o las políticas regulatorias? Esta es una pregunta difícil, como les consta a los estudiosos de la teoría macroeconómica y, más recientemente, a los expertos en teoría regulatoria. Tenemos algunos criterios generales que guían al estadista. Primero, hay instrumentos más adecuados a unos objetivos que a otros¹. Segundo, las características de las ofertas y demandas de los bienes objeto de la política pueden hacerla inoperante². Tercero, la eficiencia de la política regulatoria depende del conocimiento que los hacedores de política tengan de la tecnología de las empresas reguladas en una manera más directa que para la política monetaria o fiscal; el conocimiento de las preferencias de los consumidores irrumpe con importancia similar en políticas macro y regulatorias³. Cuarto, en una y otra política su grado de eficiencia dependerá de si el hacedor de política ha basado su análisis previo en modelos de equilibrio walrasiano o de equilibrio de Nash, para lo cual deberá

1. Por ejemplo, si el objetivo tiene que ver con acceso a los servicios de salud, deben tomarse medidas que afecten los precios del sector salud directamente, no precios que afectan a toda la economía, como la tasa de cambio o las tasas de interés.

2. Características como las elasticidades-precio o ingreso, o características tecnológicas. Encontramos un caso de esto con la regulación por precios Ramsey, cuando la elasticidad-precio del bien no tiene los valores requeridos por la regla de Ramsey.

3. Las preferencias entran por igual tanto en la demanda por dinero como en la demanda por energía.

tener claro que en presencia del poder de mercado o de asimetrías de información el enfoque de la teoría de juegos es más indicado que el de la teoría de mercados competitivos.

Las políticas económicas –macro y regulatoria– se diseñan y ejecutan dentro de condicionantes comunes nacionales e internacionales. Por ejemplo, hay instituciones que limitan expresamente las decisiones o el margen de acción del hacedor de políticas macroeconómicas⁴. La inestabilidad institucional y una baja credibilidad de las normas internas pueden limitar el campo de acción de políticas macroeconómicas y regulatorias o sus efectos e impactos. Los mercados internacionales financieros y reales también pueden afectar la eficacia de la política económica, por ejemplo de la política monetaria o las normas antimonopolio. Las acciones regulatorias de otros países afectan positiva o negativamente las políticas sobre movilidad de factores (trabajo, crédito). Por tanto, cuando plantean las políticas económicas, los hacedores de política tienen la tarea de ponderar las condiciones nacionales e internacionales concretas del momento, así como las expectativas sobre estas condiciones.

En última instancia, la ordenación social entre las metas de estabilidad, equidad y crecimiento está referida a las preferencias de los ciudadanos. El ideal de alcanzar grados muy altos de estas tres metas en forma simultánea parece no ser factible con el conocimiento y los recursos de los que disponemos. De ahí la necesidad de políticas económicas nacionales y regionales y de políticas económicas que estén basadas en prioridades adoptadas socialmente⁵. Podría afirmarse para América Latina, como ejemplo no excluyente de otros, que países con 40% o más de su población por debajo de la línea de pobreza deberán preocuparse más por el crecimiento que por la estabilidad de corto plazo. Más aún, en estas condiciones de pobreza podría adoptarse el criterio de Rawls y tomar como prioritario no el crecimiento y el bienestar de toda la economía, sino los del 40% más pobre. Las políticas macroeconómicas y regulatorias deberán respetar y seguir el ordenamiento de las preferencias de la sociedad, manifestadas en nuestros países mediante mecanismos democráticos.

***Las políticas
macroeconómicas
y regulatorias
deberán respetar
y seguir
el ordenamiento
de las preferencias
de la sociedad***

4. P. ej. en Colombia, la Constitución establece que el Banco Central es el encargado de controlar la inflación, dejando así en un segundo plano el objetivo de crecimiento.

5. P. ej., los países nórdicos y Estados Unidos gozan ambos de niveles altos de PBI *per cápita*, pero han adoptado diferentes posturas sociales respecto a objetivos de estabilidad y de distribución de la riqueza.

Políticas económicas a partir de un diagnóstico

Las decisiones sobre combinación de políticas macroeconómicas y regulatorias, sobre priorización entre estabilidad, equidad y crecimiento y sobre mercados en los que conviene regular, son decisiones que deben encontrar su base y guía necesaria en diagnósticos actualizados de la realidad económica concreta de los países. Las mezclas de políticas macro y de regulación económica, el ordenamiento de metas de estabilidad, equidad y crecimiento y los mercados regulados son diferentes para cada espacio y tiempo, dependiendo del diagnóstico que sea válido en el momento. En un mismo espacio (país), puede convenir cambiar las mezclas y los ordenamientos a medida que pasa el tiempo, porque las condiciones nacionales e internacionales van cambiando⁶. El diagnóstico deberá establecer estos cambios en el tiempo y el espacio.

Una clase de diagnósticos, que puede llamarse estructural, plantea grupos de agentes con intereses contradictorios, que cada uno trata de maximizar sujeto a restricciones tecnológicas, presupuestales, institucionales y de estructura de mercado, según sea el caso.

Por ejemplo, Vivas (2004) sigue esta estructura con un enfoque de teoría de juegos. En él, se interrelacionan cuatro agentes. Estos, en orden de capacidad de decisión, son: poder legal, grupo ilegal, mayoría silenciosa y población en subsistencia. En particular, el modelo plantea que:

- El poder legal busca maximizar ganancias con la restricción de la tecnología. En los ingresos cuenta con los provenientes de impuestos a la mayoría silenciosa; en los costos aparece el funcionamiento de Fuerzas Armadas legales. La tecnología específica que la producción de bienes de consumo requiere dentro de los factores de producción uno denominado «seguridad», que debe producirse también con trabajadores y recursos.

- El grupo ilegal busca maximizar ganancias de su producción de bienes ilegales y de su actividad terrorista, con la restricción de la tecnología y de los resultados de la lucha con el resto de la sociedad. Considera que su lucha por el poder político tendrá un éxito proporcional a su éxito en controlar el poder económico.

6. Esta manera de proceder ha sido adoptada por países exitosos como Corea del Sur, cuyas políticas de apertura e intervención económicas han cambiado desde 1950 a medida que el país ha logrado mayores niveles de crecimiento económico y de inserción en la economía global.



– El grupo en subsistencia maximiza ingresos con la restricción de su capacidad laboral, su único activo, que es ofrecido a los agentes del poder legal, mayoría silenciosa y grupo ilegal, o es utilizado para autoproducción de baja rentabilidad.

– La mayoría silenciosa maximiza ingresos o ganancias según decida trabajar para el poder legal o hacer trabajo independiente, para lo cual compara salarios y productividad propia; sus restricciones son dos: una tecnológica y otra de pago de impuestos al poder legal. Pagará impuestos siempre y cuando el número de personas del grupo de subsistencia y el producto de los insurgentes no suban de unos techos que se fija.

La solución del modelo se encuentra con el método de inducción hacia atrás. De estas soluciones se siguen políticas macroeconómicas y regulatorias como las siguientes:

Políticas macroeconómicas. El modelo recoge claramente el papel de los precios relativos de los factores, que pueden ser afectados directamente por políticas sobre la tasa de interés y las tasas de cambio: a tasas de interés más bajas, mayores los ingresos relativos de los trabajadores tanto del grupo en subsistencia como de la mayoría silenciosa; a mayores tasas de cambio, mayor el poder adquisitivo de productos extranjeros con productos nacionales y la capacidad de realizar programas compensatorios.

Para lograr un mayor crecimiento de la economía, el modelo establece una relación entre tamaño económico del grupo ilegal frente a los otros grupos a través de cambios en los precios relativos de los bienes. El mayor poder sobre el grupo ilegal depende de que haya producción lícita en cantidades crecientes y esto resulta de que los precios de bienes de consumo y los precios de los factores productivos incentiven tanto a empresarios y trabajadores del poder legal y de la mayoría silenciosa como a los trabajadores de la población en subsistencia.

El modelo también hace explícita la importancia de una política macroeconómica redistributiva, que aparece como una política de ingresos dirigida prioritariamente al grupo en subsistencia. Esto se hace, en el modelo, con transferencias de impuestos hacia la población en subsistencia y mediante salarios del poder legal y los empresarios de la mayoría silenciosa a dicha población, salarios tales que incentiven a ésta a trabajar para ellos y no para el poder ilegal. Además, el modelo establece que si no lo hacen, o lo hacen pero la distribución de riqueza empeora y pasa el límite «aceptable» para la mayoría silenciosa, entonces ésta puede quitarle su aporte en impuestos al poder legal, mediante mayor evasión fiscal.

Políticas regulatorias. Las políticas regulatorias deducidas del modelo están dirigidas a complementar las anteriores medidas macroeconómicas, con conclusiones que son bastante fuertes. Ellas deben:

- Garantizar que se respeten los contratos con los trabajadores en los niveles de productividad más redistribución.
- Ampliar el rol del Banco Central de manera que cobije explícitamente un manejo activo de las tasas de interés de corto y largo plazo y el objetivo de crecimiento de la economía.
- Implementar políticas antimonopolio para limitar el poder de mercado de empresas en el grupo «poder legal».
- Implementar políticas que minimicen la intervención del «poder ilegal» y logren el monopolio de las armas en las fuerzas legales.

Debe recordarse, antes de pasar a la siguiente sección, que las políticas económicas enunciadas se han deducido del planteamiento de un modelo que permite hacer un diagnóstico estructural de economías de América Latina.

Políticas regulatorias basadas en un diagnóstico de fallas de mercado

Pasamos ahora a presentar las respuestas a cuándo regular, qué (¿la oferta? ¿la demanda?) y cómo regular a partir de un análisis de fallas de mercado.

Una condición necesaria –no suficiente– para regular es que haya fallas de mercado. Como se mencionó anteriormente, éstas ocurren si los agentes tienen información asimétrica, deciden bajo incertidumbre, están sujetos a externalidades o internalidades, las tecnologías disponibles permiten economías de escala o de alcance, hay agentes con poder de mercado (poder para establecer precios). Estas fallas violan los supuestos del primer teorema fundamental de la Economía del Bienestar, por el cual los precios de equilibrio competitivo necesariamente son eficientes socialmente, es decir son Óptimos de Pareto.

Para completar la respuesta y tener entonces un conjunto de condiciones suficientes para regular, debe comprobarse que⁷: 1) La falla encontrada corresponde a lo anteriormente denominado falla de mercado, y no se trata de resultados

7. V. Spulber (1989).

normales del funcionamiento adecuado del sistema de precios, tales como racionamiento de bienes por precio, salida de empresas ineficientes, reasignación de recursos a productos más competitivos. 2) Se tiene una política que está dirigida a eliminar o morigerar la falla sin alterar otras partes sin fallas del sistema. 3) Habiéndose establecido las dos premisas anteriores, los beneficios de la regulación son mayores que los costos que ella conlleva por estudios, trámites, seguimiento, burocracia y similares.

***La regulación
tiene injerencia
directa
en bienes públicos,
educación, ciencia
y tecnología,
salud y en otros
que presentan
características
de poder
de mercado***

Si hay que regular, porque se satisficieron las tres condiciones anteriores, ¿se regula la oferta?, ¿o la demanda? La respuesta es que cuando se toca un lado del mercado también se toca el otro. Así, siempre se regulan mercados. En consecuencia, hay que analizar los efectos de la regulación tanto sobre cantidades ofrecidas y demandadas como sobre otras características de los bienes como calidad, oportunidad y, por encima de todo, los efectos sobre sus precios.

Las áreas problema de la política regulatoria son bastante amplias e interesantes; entre ellas pueden mencionarse: la tecnología, en los casos que presenta economías de escala (costos promedios decrecientes) o economías de alcance (en empresas multiproducto, cuando tiene costos menores la producción de varios productos en una sola empresa que la producción en empresas separadas para cada uno de los productos); la manera óptima de intervención regulatoria en los mercados, que puede estar basada en costos mínimos de producción o en el criterio del segundo mejor, o en precios discriminatorios, precios óptimos o competición por franquicias; el tratamiento de la competencia imperfecta y en particular la política antimonopolio, especialmente en lo relacionado con precios; los temas de calidad de productos, calidad ambiental y seguridad industrial; el tratamiento de patentes por ejemplo en productos farmacéuticos, químicos, bioquímicos y agroquímicos; el alcance de instituciones básicas para el funcionamiento de la economía, como la propiedad privada y el criterio del bien común. Como puede apreciarse, la regulación económica de mercados tiene un campo bastante extenso y complejo.

Por sectores, la regulación tiene injerencia directa en bienes públicos, educación, ciencia y tecnología, salud y en otros que presentan características de poder de mercado. En América Latina puede incluirse entre ellos los sectores de pensiones, servicios de salud, servicios financieros, entre otros.

La regulación es vista como un juego entre consumidores y regulados en el cual el Gobierno actúa como árbitro. Este árbitro puede adoptar reglas de «comando y control» o, alternativamente, diseñar reglas que se constituyan en incentivos para que regulados y consumidores interactúen y lleguen a resultados de precios y cantidades que sean lo más cercano posible a los precios y cantidades socialmente eficientes. Las soluciones se plasmarán en contratos que deberán tener características de claridad y simplicidad para que sean implementables. Aquí, a diferencia de un mercado competitivo, es crucial el proceso estratégico de negociación que conduce a los contratos.

La política regulatoria tendrá por objetivo proveer a la sociedad de reglas generales que promuevan la eficiencia asignativa. La bondad de las políticas regulatorias se establecerá por el grado en que alcancen este objetivo. El otro criterio complementario de evaluación es la medida en la que contribuyan a aumentar el bienestar de los miembros de la sociedad.

La política regulatoria está diseñada para afectar directamente las estructuras de mercado de diferentes bienes, en particular estructuras oligopólicas o monopólicas. Como es bien sabido, los monopolios son indeseables (excepto en el caso de monopolios naturales) por cuanto conducen a producir cantidades menores que las obtenibles en competencia y a precios más altos, es decir, llevan a la sociedad a asignaciones de bienes y de factores socialmente ineficientes. Expertos internacionales han encontrado que en países de América Latina, concretamente en Colombia, la regulación antimonopolio existe y es adecuada. Los intereses que impiden esta aplicación siguen teniendo el poder suficiente. Falta complementar la regulación con incentivos que conduzcan a utilizarla.

¿Cuál es, entonces, la función fundamental de la regulación? Si las fallas de mercado acaban con la propiedad de eficiencia social de los mercados competitivos y sus precios, entonces la regulación deberá promover las condiciones de competencia en los mercados para restablecer la eficiencia social. Esta es la función básica y tiene entonces mayor importancia que garantizar la estabilidad y la seguridad del sistema.

Siendo que la regulación termina afectando todos los mercados y sus precios, la política regulatoria tiene un impacto significativo sobre la competitividad de

Expertos internacionales han encontrado que en países de América Latina la regulación antimonopolio existe y es adecuada

los países. Por una parte, los precios de los servicios públicos entran en los costos de producción; si estos precios son más altos que los de los países que compiten con nuestras exportaciones, contribuirán a crear una situación desventajosa. Por otra parte, los cambios regulatorios hacen que otros precios se ajusten; su dirección de cambio podrá hacer los productos de exportación más caros o más baratos que los productos importados. En síntesis, la política regulatoria no es neutral para la competitividad del país, y debe ser armonizada para estos efectos con la política macroeconómica.

Algunas lecciones de ejercicios específicos de regulación en América Latina

La política regulatoria se ha aplicado en diversos sectores de América Latina. Nos referiremos como ejemplo de ellas a algunos resultados específicos encontrados en la regulación de telecomunicaciones, electricidad, agua y microfinanzas.

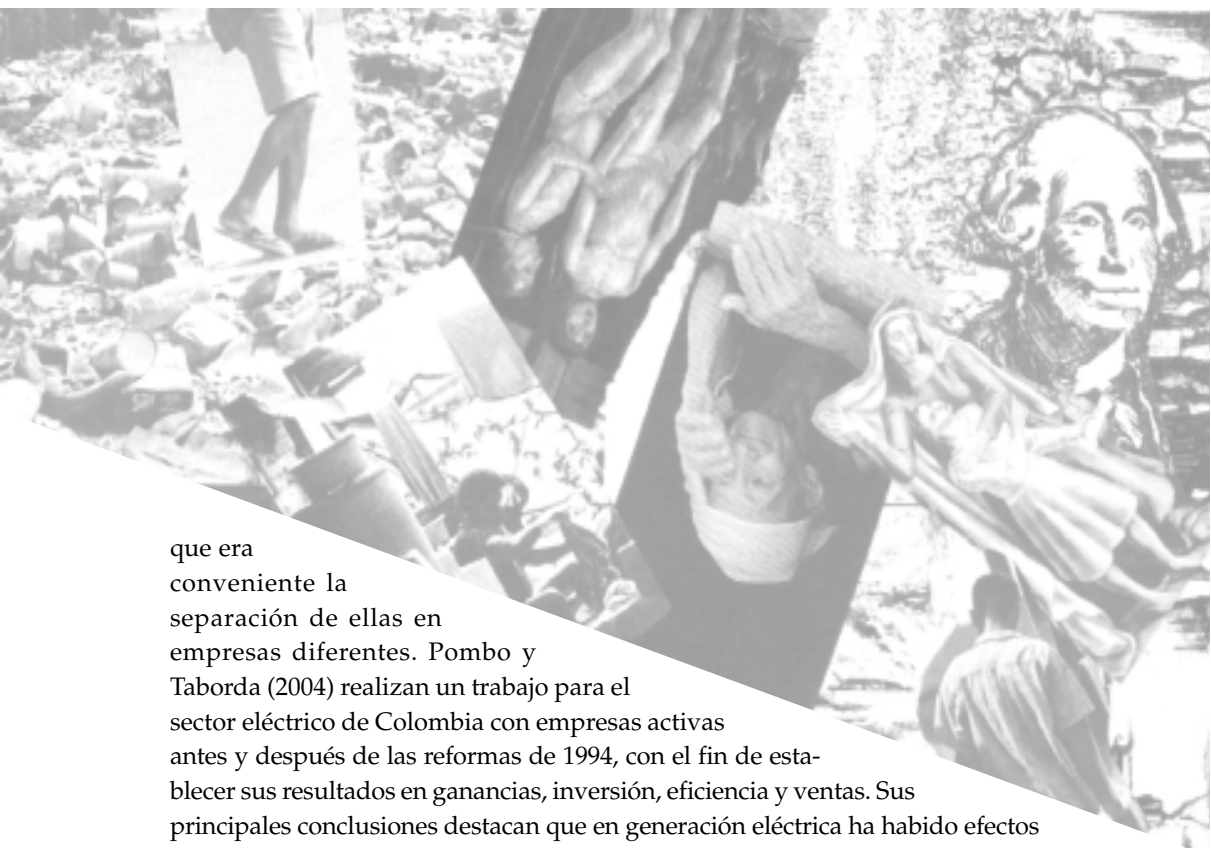
En telecomunicaciones se ha argumentado la presencia de fallas de mercado por características tecnológicas (economías de alcance), asimetrías de información entre empresas y consumidores sobre la calidad de los servicios, y la característica del espectro electromagnético como bien público. A partir de estas consideraciones se ha entrado a regular las telecomunicaciones desde mediados de la década de 1980, planteando como objetivo una mayor competencia y la regulación que evite poder de mercado.

A partir de modelos introducidos en 1986 por Atkinson y Halvorsen para estimar funciones de costo en presencia de ineficiencias, Buitrago y Cristancho (2005) han establecido para el sector de telefonía fija de Colombia, Brasil, Chile y México, que este sector ha ganado en eficiencia social a partir de las reformas de mediados de la década de los 80. Este estudio toma datos del periodo 1989-2003 y estima una función de costos traslogarítmica mediante la metodología de panel. No obstante, las estimaciones también permiten establecer que todavía hay campo en los países considerados para acercarse más a precios de eficiencia.

Gutiérrez (2003), construye un índice siguiendo a Galal y Nuriyal «basado en: autonomía, rendición de cuentas, claridad de las funciones y objetivos, transparencia y participación, y tipo de mandato legal que crea el ente regulador», para 24 países de América Latina y el Caribe, con información de 1980 a 1997, y concluye que la dirección que tomó la regulación en estos países fue, en promedio, «la sugerida por expertos e investigadores». No obstante estos resultados,

pudo haber un «exceso de competencia» en este sector, como podría interpretarse la experiencia chilena, que después de dar entrada a numerosas firmas mostró una concentración en un número más reducido, así como la experiencia colombiana, que no parece haber llegado a una estructura de mercado estable.

En el sector electricidad, las reformas han separado tres actividades diferentes que las empresas monopólicas estatales tenían integradas: generación, distribución y comercialización. El supuesto fundamental en estas reformas fue la inexistencia de economías de alcance entre estas tres actividades, de tal manera



que era conveniente la separación de ellas en empresas diferentes. Pombo y Taborda (2004) realizan un trabajo para el sector eléctrico de Colombia con empresas activas antes y después de las reformas de 1994, con el fin de establecer sus resultados en ganancias, inversión, eficiencia y ventas. Sus principales conclusiones destacan que en generación eléctrica ha habido efectos positivos en relación con estas variables, no así en distribución de energía.

En el sector agua, la regulación ha tenido como propósitos fundamentales la fijación de precios (tarifas) y la atracción de inversión privada. En cuanto a las primeras, se han aplicado metodologías de precio tope, costos medios de largo plazo y costos incrementales. No necesariamente estas metodologías son

excluyentes entre sí. Por ejemplo, Vivas (2003) muestra en un estudio sobre tarifas de agua en bloque, la conveniencia y la factibilidad de mezclar varias de las metodologías para llegar a tarifas que distribuyan costos entre diferentes tipos de clientes (consumidores y localidades vecinas que compran agua en bloque), y que le proporcionen incentivos de inversión a las empresas productoras de agua potable.

En general, la regulación en agua ha mostrado un proceso importante de aprendizaje, que sin embargo tropieza con los problemas frecuentes de asimetría de información entre la empresa regulada y el ente regulador, asimetría que dificulta la regulación por costos (el método más común), y con problemas de intervención política inadecuada. Alcázar, en su análisis sobre la Concesión de Buenos Aires, encuentra que «la falta de información y transparencia en las decisiones de regulación, unida a intervenciones *ad hoc* del poder ejecutivo, tornan difícil asegurar a los consumidores que su patrimonio está siendo protegido y que las concesiones son sustentables». El ente regulador de agua y saneamiento de Chile ha reconocido la limitante de la información, y ha venido pidiéndole a las empresas productoras de agua mayores datos de costos, gastos e ingresos, con una respuesta de las empresas en la que se pone en duda la necesidad, utilidad y provecho de la solicitud (véase *El Mercurio*, Santiago de Chile, Economía y Negocios, 13/4/02). Se ha criticado el proceso de privatización de Cochabamba, Bolivia, porque en él han intervenido los partidos políticos sin involucrar directamente a los interesados (Daniela Vicherat: «¿Globalizar es sinónimo de privatizar?», *Magazine Dhial*, <http://www.iigov.org/dhial>).

Un tema de regulación de especial interés se refiere a las herramientas financieras dirigidas a las medianas y pequeñas empresas (PyMEs). ¿Tiene aquí el Estado un papel regulador especial, relativo al acceso a crédito para ellas y a ofrecerles tasas de interés bajas? En varios países, las tasas de interés para PyMEs son más altas que para la industria grande, con base en los argumentos de falta de garantías reales y de altos costos de adquisición de información para seleccionar las merecedoras de crédito minimizando el riesgo de incumplimiento. En los costos del crédito hay que incluir, por supuesto, costos de transacción específicos cobrados a las PyMEs por las entidades financieras.

La regularización de las microfinanzas tiene varios antecedentes en Latinoamérica. Pueden citarse los casos de Banco Solidario (Bancosol) en Bolivia, antes de 1992 Prodem, y el caso de Edpyme en el Perú, reorganizado entre 1993 y 1994. Acción, programa integrado por 18 instituciones afiliadas en 13 países latinoamericanos, tiene 500.000 clientes, de los cuales cerca de un 60% recibe créditos.

Sin embargo, como se concluyó en el Foro Internacional de Microcrédito de Cartagena, el 7 de septiembre de 2004, el marco regulatorio no ha logrado facilitar y normalizar el acceso a los pequeños empresarios a recursos de capital oportunos y a tasas favorables.

Este tema es un caso particular del más general relativo al oligopolio en el sector financiero de varios países de América Latina, que implica tasas altas y cantidades de crédito reducidas en comparación con las de competencia y las internacionales. En el caso de las microfinanzas, como en general, no parece que la entrada efectiva de nuevos actores al sector financiero haya conducido al sector a bajar el precio de los créditos.

***América Latina
debe tomar nota
de estas experiencias
para no incurrir
en costosos
errores sociales***

A manera de conclusiones

Dentro de las restricciones de los mercados y de la institucionalidad internacional, la política regulatoria tiene un papel fundamental en América Latina para lograr sus objetivos de estabilidad, crecimiento y equidad, papel que es complementario con el de la política macroeconómica y con el de los mercados que no requieren intervención. América Latina no puede dejar de lado instrumentos que le permitan controlar su realidad actual y su futuro. No lo ha hecho la Unión Europea, tampoco Estados Unidos.

Se ha encontrado en otras economías que quienes más se beneficiaron de la regulación fueron las empresas reguladas. América Latina debe tomar nota de estas experiencias para no incurrir en costosos errores sociales. El riesgo no es de despreciar, dadas las estructuras sociales caracterizadas por la existencia de grupos que concentran una parte importante de las riquezas nacionales y del poder político y social, como se ilustró con el modelo de la segunda sección.

Una mala regulación –que no contribuya a alcanzar los objetivos mencionados y que, por el contrario, refuerce estructuras sociales excluyentes– será tan perjudicial como las malas políticas macroeconómicas. Se ha argumentado en varios trabajos (por ejemplo, Alvarado y Vivas, 2004), que la pobreza económica de América Latina tiene entre sus determinantes la pobreza de las políticas adoptadas por sus dirigentes. La regulación y la política macroeconómica deben ser dirigidas por estadistas que tengan visión de todo el sistema económico –no ser dejada a *practitioners*– y que cuenten con la asesoría técnica adecuada.

La regulación de sectores específicos de América Latina muestra progresos importantes pero también las limitaciones impuestas a la regulación por la información asimétrica a favor de las empresas reguladas y en perjuicio de las entidades reguladoras. Otra restricción que ha aparecido con frecuencia es la intervención de políticos con intereses ligados a minorías. Muchas veces estos intereses pueden ser legítimos, pero deben evaluarse frente a los intereses de las mayorías de la población, también legítimos.

La política económica, con sus dos variantes, macroeconómica y regulatoria, es «política». Esto quiere decir que tiene su fundamento en los ciudadanos y en los principios adoptados por ellos para organizar, dirigir y administrar los países o grupos de ellos. Es connatural a la política regulatoria, así como a la política macroeconómica, que sea democrática y que contribuya a organizar nuestras sociedades para que todos los individuos puedan desarrollar sus capacidades. No puede haber, entonces, falsos conflictos entre políticos y técnicos de la regulación. Ambos se necesitan para lograr una sinergia que haga eficiente y eficaz la regulación económica.

Bibliografía

- Alvarado, Alberto y Alejandro Vivas: *La pobreza, una propuesta de análisis sistémico*, Pontificia Universidad Javeriana / Unión Gráfica, Bogotá, 2004.
- Alcázar, Lorena: «The Buenos Aires Concession», The World Bank Development Research Group, Regulation and Competition Policy, Policy Research Working Paper, 2311, 2000.
- Buitrago, Pilar y Laura Cristancho: «Competencia y eficiencia en la telefonía fija en Colombia, Brasil, Chile y México, 1989-2003», trabajo de grado para la Maestría en Economía, Pontificia Universidad Javeriana, dirigido por Alejandro Vivas, 2005.
- Cepal: *Panorama social*, Santiago de Chile, 2002.
- Galal, Ahmed y Bharat Nuriyal: «Regulation of Telecom in Developing Countries: Outcomes, Incentives and Commitment» en *Revista de Análisis Económico* 10, 1995, pp. 41-62.
- Gutiérrez, Luis H.: *Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications Sector*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2003.
- Pombo, Carlos y Rodrigo Taborda: «Performance and Efficiency in Colombia's Power Utilities: an Assessment of the 1994 Reform», *Borradores de Investigación* N° 40, Universidad del Rosario, Bogotá, 2004.
- Spulber, Daniel F.: *Regulation and Markets*, The Mit Press, Cambridge, Massachusetts-Londres, 1989.
- Vivas, Alejandro: «Tarifas para la venta de agua en bloque en municipios vecinos de Bogotá», estudio contratado por la Comisión de Regulación de Agua, Colombia, 2003.
- Vivas, Alejandro: *Pobreza y violencias en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana / Unión Gráfica, Bogotá, 2004.