

América Latina después del «Consenso de Washington»

RICARDO FFRENCH-DAVIS

Economista, asesor de CEPAL

RESUMEN

Las economías de América Latina han logrado una recuperación significativa desde 2004, lideradas por mejorías notables en los precios de exportación. Con todo, el crecimiento de la producción (PIB) en el último trienio (2004-2006) no alcanza a compensar el pobre desempeño registrado desde la puesta en marcha de las profundas reformas del «Consenso de Washington» hacia comienzos de los 90. En este artículo se exponen condiciones para que la recuperación reciente se convierta en sostenible, se consiga dejar atrás el récord de débil crecimiento y fuerte desigualdad, y la región pueda avanzar sostenidamente hacia el crecimiento con equidad.

Palabras clave: América Latina, reformas, desigualdad, crecimiento con equidad, desarrollo.

En *QUÓRUM* 5-6, publicamos una evaluación de las reformas económicas de América Latina, realizadas principalmente en los años 90. Allí cubrimos la evolución hasta el 2001. En ese artículo, mostrábamos que la mayoría de los países de América Latina (PAL) había efectuado profundas reformas económicas, en el marco del «Consensus de Washington». Dramáticos cambios afectaron la importancia relativa del Estado, cuya esfera de acción se vio disminuida, en medio de la desregulación, privatizaciones masivas y el repliegue de la inversión pública, para abrir mayor espacio a la actuación de agentes privados. Uno de los objetivos cruciales de las reformas había sido mejorar el entorno para las actividades productivas y obtener un crecimiento sostenido más elevado del PIB.

Este prolongado proceso de reformas económicas había dejado resultados mixtos de logros y fracasos. Por un lado, avances notables en el control de la inflación, balances fiscales más equilibrados y auge de

las exportaciones. Pero, por otra parte, en lo fundamental, que es el crecimiento económico y la equidad, el desempeño había sido mediocre. En el período 1990-2001, se observaba un crecimiento del producto de apenas 2,7% por año (1% por habitante). Es una tasa insuficiente para lograr reducir en algo la brecha con los países desarrollados.

Durante los años transcurridos desde esa evaluación, la región sufrió un par de años recesivos, seguidos por una recuperación fuerte desde 2004.

Resulta interesante examinar cómo cambia el panorama al analizar los resultados hasta el 2006, identificar la causa de la recuperación y exponer algunos de los desafíos que se enfrentan.

I. EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE 1990 A 2006

En esta sección, nos concentramos en la evolución del producto (PIB) y de la inversión productiva (FBC) entre 1990 y 2006. Luego de un sexenio (1998-2003) en situación recesiva, se registró una recuperación del crecimiento económico muy vigorosa y generalizada, en diversos países de la región, en el trienio 2004-2006. Un aumento, el aumento promedio de 5,2% no se registraba desde los años setenta. Buen progreso.

Este progreso reciente ¿cambia la evaluación anterior para los diecisiete años transcurridos desde 1990? ¿Es sostenible?

El buen trienio de 5,2% siguió a un sexenio deprimido de 1,3%. Con todo, la expansión del PIB promedia 2,9%, cifra muy similar al 2,7% que encontrábamos en el 2001. Es un récord mediocre en la perspectiva histórica de la región y en una comparación con el mundo actual.

El cuadro 1 muestra la evolución para ocho países de América Latina (PALs) y del total de la región. Allí se destaca, en sombreado, que el PIB per cápita de América Latina se expandió 1,1 por ciento; esto es, menos que el promedio mundial (1,3%), y un tercio del aumento en Asia Oriental (a pesar de que ésta sufrió la crisis asiática). Asimismo, la brecha con los Estados Unidos se agrandó sustancialmente en el curso de estos años.

En el ámbito social, el actual desempeño se refleja en que, en el 2005, existían en el continente 9 millones de pobres más que en 1990.

Cuadro 1.
América Latina (19): Crecimiento del PIB, 1971-2006
(tasas anuales promedio, %)

| | 1971-80 | 1981-89 | 1990-97 | 1998-2003 | 2004-06 | 1990-2006 |
|----------------------------|---------|---------|---------|-----------|---------|-----------|
| Argentina | 2,8 | -1,0 | 5,0 | -1,3 | 8,7 | 3,3 |
| Brasil | 8,6 | 2,3 | 2,0 | 1,5 | 3,4 | 2,1 |
| Chile | 2,5 | 2,8 | 7,0 | 2,7 | 5,5 | 5,2 |
| Colombia | 5,4 | 3,7 | 3,9 | 1,1 | 4,8 | 3,0 |
| México | 6,5 | 1,4 | 3,1 | 2,9 | 4,0 | 3,2 |
| Perú | 3,9 | -0,7 | 3,9 | 2,0 | 6,0 | 3,6 |
| Uruguay | 2,7 | 0,4 | 3,9 | -2,1 | 8,6 | 2,5 |
| Venezuela | 1,8 | -0,3 | 3,8 | -2,7 | 12,2 | 2,9 |
| América Latina (19) | | | | | | |
| Total | 5,6 | 1,3 | 3,2 | 1,3 | 5,2 | 2,9 |
| Per cápita | 3,0 | -0,8 | 1,4 | -0,3 | 3,6 | 1,2 |
| Por trabajador | 1,7 | -1,5 | 0,5 | -1,1 | 2,8 | 0,3 |

EE. UU = 1,5%
Asia (6) = 3,7%
Mundo = 1,3%

Fuente: Ffrench-David (2005, Introducción) y CEPAL.

En resumen, se produjo una doble divergencia. Por una parte, el PIB per cápita no convergió al de los países desarrollados y, por otra, la brecha regresiva entre los grupos de altos ingresos y los de bajos ingresos aumentó. Actualmente, América Latina tiene un PIB por habitante que es sólo un cuarto del de los países más ricos (G-7), mientras que la brecha de equidad más que duplica la de esas economías. El desafío, evidente, tiene una doble dimensión: se requiere crecer y, para lograrlo, se precisa mucha más equidad incorporada en el sistema productivo (ver Bourguignon y Walton, 2007; Ffrench-Davis, 2005).

2. LOGROS Y FALENCIAS

a) Los logros

Entre los logros hay conquistas importantes, como las siguientes:

1. Impulso exportador. Se ha registrado un gran crecimiento de las exportaciones. Éste es un fenómeno generalizado en América La-

tina desde los 90. Los volúmenes exportados han crecido a una tasa media de 7,9% anual en términos reales en el período 1990-2005. Este impulso exportador promedio de América Latina fue significativamente más rápido que el aumento de las exportaciones del mundo en la misma época (5,7%).

2. Disciplina fiscal. En los 80, América Latina exhibió desequilibrios fiscales muy elevados, con algunos países con déficit de dos dígitos del PIB. En los 90 se registró un progreso notorio en los balances presupuestarios de América Latina, cuando varios países aparecen con superávit fiscales durante muchos años: América Latina, en promedio, cumplía con creces el criterio de Maastrich, antes de la crisis asiática, con un déficit fiscal del orden de 1,5% del PIB. La disciplina fiscal siguió mejorando en este decenio.
3. Derrota de la inflación. América Latina experimentó una notable mejora con la desaparición de los procesos de hiperinflación de las décadas previas. En efecto, en los 80 hubo países con niveles de inflación de más de 1.000% anual, lo que es muy destructivo para las empresas y las personas. Ello era un enemigo mortal de la inversión productiva, la innovación, la equidad y la armonía social. Desde los 90 desaparecieron estos niveles de inflación, dando paso a un promedio regional de un dígito desde 1997 y de 6,1% en 2005.

b) Las falencias

Las reformas han adolecido también de graves deficiencias. El rol de la economía es satisfacer las necesidades de los ciudadanos, para lo cual la región requiere crecer fuertemente y hacerlo con reducción de la desigualdad. Ninguno de ellos se ha logrado en este período. Actualmente, como se mencionó, hay más latinoamericanos bajo la línea absoluta de la pobreza que en 1990. Según estimaciones basadas en cifras de CEPAL, el salario promedio del 2006 es similar al de 1980, y la tasa de desempleo abierto es 2 puntos porcentuales mayor que en 1990.

Esos resultados tan negativos responden a rasgos distintivos de las reformas específicas efectuadas. Más allá de diferencias registradas entre países, dosificaciones y frecuencias, hay características de las re-

formas financieras, comerciales y macroeconómicas que hacen que los efectos sean alta volatilidad, mucho financierismo y débil productivismo, escasa inversión productiva, empleo precario, predominio de visiones extremadamente cortoplacistas. No estamos condenados a esos males; todo ello es corregible.

Entre las fallas más sobresalientes, se destacan:

(1) La volatilidad financiera y macroeconómica

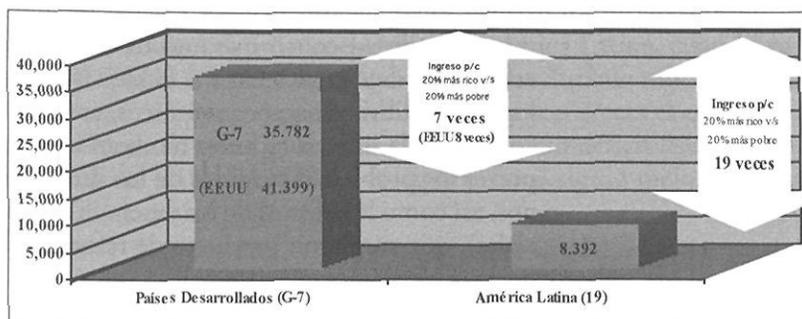
La volatilidad constituye uno de los principales problemas de las economías de América Latina. Si bien hubo un esfuerzo decidido por lograr equilibrios macroeconómicos, como los avances fiscales y en el control de la inflación, hubo también una notable incapacidad para prever los problemas surgidos de los desequilibrios financieros externos, así como los efectos de los desequilibrios reales (económicos y sociales), que surgieron producto de reformas financieras diseñadas de manera ideológica.

En efecto, los desequilibrios externos de los noventa y de este decenio responden, de manera determinante, a una oferta externa de capitales contagiada con etapas de sobreoptimismo y sobrepesimismo. La experiencia de la región durante los períodos de auge de financiamiento externo —entre 1990 y 1994 y entre mediados de 1995 y 1998— muestra un fuerte crecimiento de los déficit externos y atrasos cambiarios, estimulados por ingresos masivos de capitales, lo que ineludiblemente genera vulnerabilidades. Como consecuencia, América Latina sufrió en 1995 la crisis mexicana y luego, desde 1998, la crisis asiática y su prolongación hacia la crisis argentina. El conjunto de la región sufrió, **por todo un sexenio (1998-2003)**, una situación recesiva; en efecto, el PIB por habitante decreció como lo había hecho en la crisis de la deuda (la década perdida).

El gráfico 1 muestra esta dinámica de *montaña rusa*, en que se suceden períodos de auge y crisis. La producción (la línea azul) sigue fuertes ciclos liderados por altibajos de la demanda global (línea roja). Estos ciclos financieros han determinado grandes brechas entre el desempeño efectivo de la economía y su PIB potencial. Estos ciclos tienen consecuencias negativas duraderas sobre el desarrollo social y la inversión productiva. Esto responde a los desequilibrios que se han creado, como fruto de la manera de hacer po-

lítica macroeconómica y, particularmente, financiera (ver Ffrench-Davis, 2005). Ha surgido un conflicto, un *trade-off*, entre un «financierismo» excesivo y muy cortoplacista, y un débil «productivismo».

Gráfico 1.
América Latina versus Países Desarrollados, PIB p/c y Dist
(dólares PPP)



Fuentes: Para PIB per cápita, Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database (2006). Para distribución de ingresos, Banco Mundial, World Development Indicators Database (2006).

Es sorprendente que los errores cometidos en las reformas financieras y cambiarias de Argentina y Chile en los años 70 —que los llevaron a pagar enormes costos económicos y sociales al producirse la *crisis de la deuda*— se hayan repetido en otros países de la región, desde mediados de los ochenta y, en países de Asia, durante los noventa. No sólo comparten la debilidad de la supervisión prudencial, sino también los escenarios de *booms* de los segmentos de capitales de corto plazo y desplazamiento de ahorro interno, fuertes atrasos cambiarios y crisis financieras de elevado costo fiscal y social.

Debido a la trayectoria que ha seguido la globalización, los expertos en intermediación financiera —un entrenamiento microeconómico— han pasado a ser agentes centrales para los desequilibrios macroeconómicos de las economías emergentes. En economías en desarrollo, que basan parte de su estrategia de desarrollo en la diversificación de las exportaciones, un tipo de cambio dominado por movimientos de capitales de corto plazo revela una clara inconsistencia de política.

Para tener un buen sistema económico, con crecimiento y equidad, es preciso premiar las mejoras de productividad, más que la especulación, y las operaciones diseñadas bajo las perspectivas de largo plazo, en vez del cortoplacismo. En consecuencia, la integración de los mercados de capitales financieros tiene importantes repercusiones en la gobernabilidad de las políticas internas. De hecho, muchos líderes de los países emergentes viven un «síndrome del doble electorado»: por un lado, son elegidos por los votantes de sus países, pero por el otro se sienten forzados a procurar el apoyo de aquellos que «votan» por sus inversiones financieras y por las premiaciones o felicitaciones. Los ciclos de los mercados financieros del último tercio de siglo revelan una notable contradicción entre ambos, en un juego de suma negativa, con los países encerrados en una trampa financiera. La prolongada recesión reciente de la mayoría de las economías latinoamericanas —en 1998-2003— así lo atestiguan. Peligroso para la democracia y perjudicial para el desarrollo económico.

(II) Mala distribución de las oportunidades y de las productividades:
el desafío de la equidad

Una conclusión de las experiencias de los noventa es que las crisis afectan muy regresivamente a nuestras sociedades. Hay trabajos muy interesantes —como los de Rodrik (2001), Ocampo (2001) y Bourguignon y Walton (2007)— que refuerzan el planteamiento de que, en cada una de las crisis financieras, hay una intensificación de la pobreza y de la regresión distributiva. Las crisis no son neutras entre sectores, afectan de manera diferenciada a innumerables empresas y personas, a consumidores y productores, con un sesgo regresivo, pues sus efectos recesivos impactan más sobre los que están en los quintiles de menores ingresos. La recuperación posterior no es automática, sino lenta, lo que deja una significativa pérdida de ingreso y patrimonio para los grupos más pobres, con una huella regresiva en el patrimonio de los hogares y en el balance de las PYMEs.

Ello resulta imprescindible para redundar en un aumento de las posibilidades de crecimiento económico y alcanzar, en paralelo, mayor equidad en la distribución de oportunidades y de la productividad. Para ello resultan imprescindibles programas nacionales, continuados y adecuados a las realidades regionales, de capacitación laboral de trabajadores y de empresarios pequeños.

Los incentivos eficaces a la innovación y a la capacitación son enormemente importantes, porque en estas economías, que tienen actualmente una cuarta parte del nivel de ingreso per cápita de los países ricos, la diferencia no se localiza en las empresas grandes. Se tienen grandes empresas que se sitúan entre las mejores del mundo; evidentemente, las grandes brechas de productividad están en el resto de las empresas. Hay que darle prioridad a la capacitación e innovación, no para el grande, que se puede defender, sino para los pequeños y medianos. Cómo se introducen en el mundo de la innovación, cómo se conectan con la labor de las universidades en ese terreno y cómo se corrige, son temas que deben ser priorizados.

Se ha tenido éxito en extender los años de educación, pero con fallas en su calidad. La gente que ya salió de la educación no va a ser *pescada* por la reforma educativa del futuro. Entonces, se debe hacer un esfuerzo muy intenso de capacitación laboral, que incluya a pequeños empresarios, para ayudar a mejorar la productividad. Complejo desafío, pero esencial para el crecimiento y la equidad.

(III) Insuficiente inversión productiva

Uno de los aspectos donde las reformas exhiben un desempeño más mediocre es en la insuficiente inversión productiva y, consecuentemente, en el pobre crecimiento económico. La América Latina de los dos decenios recientes invirtió 5 puntos del PIB menos en promedio que en los 70, y sólo unas décimas más que en la década perdida de los años ochenta. En consecuencia, el crecimiento del PIB fue muy menguado, logrando apenas la mencionada tasa de 2,9% desde 1990.

Es clave invertir más y mejor para crecer sostenidamente. Es frecuente entusiasmarse con tasas de crecimiento altas que son transitorias, pues muchas veces se basan en procesos de recuperación de la actividad económica y no de expansión fuerte de la capacidad productiva (Chile en 1985-1989; Argentina en 1992-1994 y 1997; la mayor parte de América Latina en 2004-2006, luego de la recesión de 1998-2003). Es importante aprovechar la recuperación, luego de las recesiones, pero lo clave es reactivar de manera que las inversiones y las mejoras de productividad logren que el crecimiento alto sea sostenido después de terminada la reactivación.

Una excepción interesante en la América Latina de los 90 fue Chile. Entre 1990 y 1998, Chile creció el 7% (ver cuadro 1, que muestra el contraste con el magro resultado de Chile en los 70 y 80). Un factor determinante de ese aumento sostenido del producto fueron las reformas del régimen democrático efectuadas a las reformas neoliberales de la dictadura. Suele hablarse de «aplicar el *modelo chileno*». Hemos demostrado que, en realidad, hay varios «modelos» (ver Ffrench-Davis, 2007), pues, con el retorno a la democracia, se realizaron cambios sustanciales a lo heredado de la dictadura, en especial a inicios de los noventa; por otra parte, también hemos documentado cómo incluso en la dictadura se registraron cambios significativos entre los años setenta (un modelo más extremista neoliberal) y los ochenta, con diversas intervenciones en el mercado, aunque con signo también regresivo (cierto pragmatismo, pero regresivo).

3. UN ENFOQUE DE DESARROLLO INTEGRAL

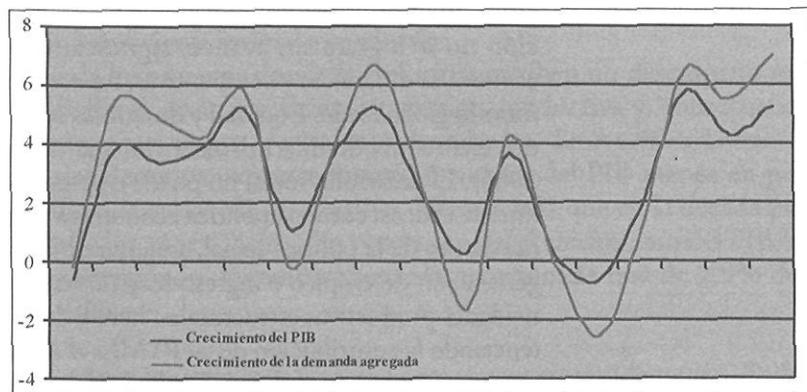
Para conseguir un desarrollo vigoroso y sostenible es necesario un conjunto coherente de políticas económicas y sociales, con un horizonte extenso. El objetivo central de elevar el bienestar del conjunto de la población no se logrará sin avances significativos en la consolidación de economías dinámicas y competitivas, capaces de enfrentar los retos de un mundo globalizado. Equidad y desarrollo económico son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral (ver Ffrench-Davis, 2005). El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como la política económica no puede por sí sola, aislada del diseño de la política social, asegurar objetivos socio-económicos. La generación de empleo e ingreso sostenibles; la superación de heterogeneidades productivas estructurales, heredadas y de reciente creación, potenciando la contribución de las PYMEs al desarrollo¹; la canalización de mayores recursos para el mejoramiento del capital humano, y programas integrales de lucha contra la pobreza que prioricen distribuir productividad, en forma consistente con una sana política fiscal, son algunos de los elementos que conectan el desarrollo económico con el social.

Se debe proveer a las PYMEs de acceso a la capacitación, a la innovación, a los mercados externos y, en particular, en lo financiero, crear fondos de garantía para las pymes, incentivos para que accedan a los bancos quienes nunca lo han podido hacer y crear un escenario financiero que sea pro desarrollo productivo, en vez de priorizar el financierismo

de corto plazo y desligado del sistema productivo. Lo que hay que buscar es una reforma financiera que llegue al mundo de la producción, que desarrolle los segmentos de largo plazo con tasas de interés razonables, que se preocupe por alcanzar la idea de crecer con equidad. No es posible crecer con equidad si las pequeñas y medianas empresas están debilitadas y si, cada cierto tiempo, se pasa por crisis económicas.

Esto se liga a la enorme diversidad que hay en las economías entre los distintos tipos de actores, y a que, según cómo se hagan las políticas, se va a privilegiar, se quiera o no, a unos y no a otros. Estas economías, que tienen muchas aceleraciones y frenadas, discriminan muy fuertemente. Como parte de esa heterogeneidad, vemos cómo las pequeñas y medianas empresas y los sectores informales, en situaciones críticas, se ven afectados por el aumento en las brechas de oportunidades entre los sectores grandes y pequeños.

Gráfico 2.
América Latina (19): PIB y demanda agregada 1990-2006
(tasas de crecimiento anual %)



Fuente: Ffrench-Davis (2005, Introducción) y CEPAL.

Los patrones de desarrollo económico no son «neutrales», en términos sociales. Políticas macroeconómicas que generen equilibrios sostenibles en la economía real, y políticas de desarrollo productivo, consistentes con una mejor distribución de oportunidades y de productividades a través de la sociedad, son vitales para lograr aquel esquivo objetivo, cual es *el desarrollo económico con equidad*. Al mismo tiempo, el desarrollo social, la reducción de la desigualdad y la eliminación

de diversas formas de discriminación crean condiciones favorables para el desarrollo económico, como resultado de la inversión en capital humano y de la construcción de «capital social», que favorecen la competitividad sistémica de las economías en un mundo globalizado.

La equidad no se logra con la mera acción *ex post*, sino incorporándola en el sistema productivo, porque en la medida que la gente y las empresas pequeñas y medianas aprenden a operar cada día mejor, se consigue desarrollo económico y social: crecimiento con equidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Bourguignon, F. y M. Walton (2007). «Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?», en Ffrench-Davis y Machinea (2007).
- CEPAL (2006). *Panorama social de América Latina 2006*, Naciones Unidas, Santiago.
- (2001). *Crecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Alfaomega/CEPAL, Bogotá y México DF.
- Ffrench-Davis, R. (2007). *Chile, Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, J. C. Sáez Editor, Santiago, cuarta edición, y Siglo XXI Argentina, Buenos Aires, 2004.
- (2005). *Reformas para América Latina: Después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI Argentina, Buenos Aires.
- y J. L. Machinea (2007). (eds.). *Economic Growth with Equity. Challenges for Latin America*, CEPAL y Palgrave Macmillan.
- Ocampo, J. A. (2001). «Retomar la Agenda del Desarrollo», *Revista de la CEPAL*, n.º 74, agosto.
- Rodrik, D. (2001). «¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?», *Revista de la CEPAL*, n.º 73, abril.
- Santiso, J. (2007). *La economía política de lo posible*, Editorial Planeta y Banco Interamericano de Desarrollo.

NOTA

1. Comprende políticas mesoeconómicas, tales como la capacitación de la mano de obra; el fomento a la innovación y difusión del conocimiento técnico; el desarrollo de conglomerados (*clusters*) y de cadenas productivas que, conjuntamente con una mejor infraestructura, mejoren la competitividad sistémica; y el espacio para las pequeñas y medianas empresas, son esenciales para extender la productividad a través de la sociedad.