

ORIGENES DE LA TRANSICION LATINOAMERICANA

David Ibarra
23 de noviembre de 2001

Los paradigmas de la ciencia económica son construcciones políticas que reflejan en alto grado los consensos de la academia del Primer Mundo y también los puntos de vista e intereses de los centros del poder mundial. De ahí, la inclinación —que ya comienza a cambiar— por suponer que el camino del progreso de los países periféricos es el de seguir los pasos de las naciones hoy avanzadas; que los complejos institucionales de unos y otros son parecidos o que debieran serlo; que son irrelevantes las especificidades nacionales y las tensiones transicionales entre modernización económica y modernización democrática o entre Estado y mercado; en suma, concebir una vía única, indiferenciada, de acceso al desarrollo.

Los países en desarrollo no suelen generar paradigmas de alcance universal; su condición periférica los obliga a tomar los conceptos dominantes en el mundo externo, y acomodar, no sin costos, las ideas y presiones de tal origen a las realidades nacionales. El éxito reside en la conciliación de los intereses propios con las normas del orden internacional naciente. Los márgenes de maniobra suelen ser limitados, pero importantes. En América Latina, del paradigma keynesiano del Estado intervencionista surgió el proteccionismo industrializador y el fomento económico deliberado que explican el período de más intenso y prolongado auge de la región. En época más reciente, la prosperidad del sudeste asiático muestra palmariamente las ventajas de combinar apertura externa con estrategias activistas de distribución y desarrollo internos. América Latina, en cambio, todavía no logra una buena adaptación al mundo globalizado.

Los factores causales y los efectos de la crisis latinoamericana de la década de los años ochenta, junto a los apremios de las mudanzas de la economía internacional, constituyen los hechos económicos decisivos en inducir a los gobiernos a abrazar el llamado “Consenso o Paradigma de Washington” y cambiar de raíz sus estrategias de desarrollo.

El Consenso de Washington más que arrancar de objetivos sociales de desarrollo, distribución o empleo, aborda directamente el manejo de una serie de instrumentos de política con la esperanza de dar salida a la crisis de los ochenta y promover el cambio adaptativo a la globalización.

En parte se elude la referencia a las grandes metas sociales por cuanto se impulsa un ajuste doloroso a fin de estabilizar finanzas públicas y economías y de acomodar a los países a las reglas de la globalización. De ahí nace la confusión entre metas primarias, objetivos derivados e instrumentos de acción de la política económica. Adviértase al efecto, que todavía el combate a la inflación o el equilibrio del presupuesto público suelen tomarse, no como medios de alcanzar propósitos más elevados, sino como los objetivos sociales por excelencia. A ello contribuye la perspectiva de proveedores, compradores, acreedores foráneos e instituciones financieras, multilaterales a quienes importa la erradicación de la inflación o el servicio puntual de la deuda más que el empleo o la distribución del ingreso de los países.

La primera tesis del Consenso de Washington se endereza a restaurar y mantener la disciplina presupuestaria apoyada en estrictas normas de condicionalidad impuestas por los organismos financieros internacionales. Las preferencias instrumentales van más por la reducción drástica de las erogaciones gubernamentales que por la vía de los impuestos. En los hechos, el recorte de gastos no sólo afectó a los subsidios a empresas públicas o a otros renglones de dispendio acaso populista, también comprimió la inversión en capital humano, infraestructura física y el financiamiento de productores débiles o marginados (agricultura de subsistencia, microempresas). Sin duda, en el corto plazo, esos criterios hacendarios facilitaron la estabilización de las finanzas públicas y de las economías. Pero al aceptarse rígidamente el principio del equilibrio presupuestario en toda circunstancia, quedan suprimidas las funciones contracíclicas y desarrollistas de la política fiscal.

Un segundo componente del Consenso de Washington se refiere a la liberación de las tasas de interés. De un lado, se quiere evitar la interferencia estatal en la asignación del crédito y, de otro, que dichas tasas sean positivas, moderadas y queden determinadas por el mercado. Una vez acotada la intervención económica gubernamental por la vía de

la política fiscal, se busca hacer otro tanto en materia de financiamiento validando la hipótesis de que los mercados son capaces de seleccionar óptimamente las actividades prioritarias al desarrollo de largo plazo y, a la vez, limitar la corrupción, correcta o incorrectamente asociada al intervencionismo público.

La transferencia de funciones financieras del Estado al mercado, se perfecciona con otras medidas incorporadas al propio Consenso de Washington. Se impulsa la autonomía de los bancos centrales en el sentido de responsabilizarlos solamente de la inflación y en independizarlos de adherirse a políticas desarrollistas o populistas de los gobiernos. Asimismo, se inhibe a la banca de desarrollo a prestar y promover directamente nuevas actividades; sólo se le permite descontar en segundo piso los créditos concedidos por la banca comercial privada. En tercer lugar, se recomienda quitar toda traba a los movimientos de ahorros y capitales de origen externo por considerarse benéfico el acceso a inversiones y tecnología foráneas de que carecen los países periféricos.

En los hechos, la liberación financiera si bien es causa de alguna profundización de los mercados latinoamericanos, quedó lejos de satisfacer las expectativas creadas. Las tasas de interés no se han situado, por lo general, en niveles moderados; la explosión del crédito que sigue a la liberalización, por falta de regulaciones apropiadas, se vincula directamente con los enormes y costosos desórdenes bancarios de la mayoría de los países de la región; la volatilidad de los flujos foráneos de capital de corto plazo han propiciado desestabilizaciones macroeconómicas de significación.

En materia de tipo de cambio, el Paradigma de Washington tiene opacidades que reflejan el debate no resuelto entre tasas flotantes o fijas y los criterios cambiantes de los organismos financieros multilaterales. En todo caso, el primer régimen garantiza cierta autonomía a la política monetaria, pero tiene el inconveniente de hacer volátiles los tipos de cambio por razones ajenas a los llamados fundamentos macroeconómicos nacionales. Visto empíricamente los mercados cambiarios, no suelen tender por sí mismos a la paridad de equilibrio o, si se quiere, les toma tiempo prolongado (cuatro o cinco años) corregir desalineaciones significativas. De su lado, las tasas fijas pueden servir de ancla

antiinflacionaria y reducir los costos de transacción en operaciones entre distintas monedas, pero suponen renuncia a la soberanía monetaria, sobre todo cuando se adoptan soluciones extremas representadas por las “juntas monetarias” o la dolarización.

En realidad no hay régimen cambiario perfecto, ni es factible poner a salvo a los países de las crisis y contagios que se suscitan en la economía internacional. Así lo demuestran la crisis mexicana de 1995 (con un sistema moderado de flotación), la crisis de varios países del sudeste asiático o la debacle argentina de la actualidad.

En el ámbito interno, la política cambiaria no deja de reflejar la tensión entre objetivos económicos. Los bancos centrales prefieren usarla en servicio de la lucha inflacionaria de corto plazo, aun cuando ello atente en contra de los propósitos centrales de la estrategia exportadora de crecimiento de largo término.

Con todo, el ingrediente medular del Consenso de Washington reside en descartar las políticas proteccionistas y sustituirla por la plena apertura al intercambio internacional. Se arguye en favor del cambio de estrategia de desarrollo la conveniencia de evitar las distorsiones en la asignación de recursos que se asocia al intervencionismo gubernamental, ganar acceso a importaciones competitivas de bienes de capital, intermedios o tecnologías de punta y aprovechar la demanda foránea siempre mayor a la de los mercados locales.

Con esos argumentos se justifica la renuncia a la política industrial y se impulsa la transición radical de los sistemas económicos latinoamericanos en que el mercado toma para sí, muchas de las funciones y responsabilidades desarrollistas antes a cargo del Estado. Puesto en otros términos, se quiere inducir la convergencia de las políticas de los países a las exigencias y uniformidades del fenómeno de globalización que ha tomado cuerpo en el mundo, limitando los rangos de discrecionalidad de los gobiernos.

Por eso, la esencia del Consenso de Washington se asocia directamente con la liberación del mercado y el acotamiento de las funciones y soberanías estatales. En complemento a la supresión de fronteras, se inhiben las funciones tradicionales de la política fiscal, se suprime la iniciativa promocional de la banca de desarrollo, se elimina la asignación selectiva del crédito, se tornan autónomos los bancos centrales, se retira al

Estado de la producción, mediante desincorporación o venta de las empresas públicas, se desregulan los mercados internos y se imprime una uniformidad antes desconocida a las políticas económicas nacionales.

Tampoco se espera a crear y menos aguardar a la maduración de las instituciones de mercado que habrían de reemplazar, apoyar o mejorar a las del intervencionismo proteccionista del Estado. Entre muchos otros casos, de ese modo se liberan los mercados financieros o se privatizan las empresas públicas sin antes diseñar las normas y mecanismos apropiados de regulación prudencial; se suprimen los precios de garantía y las compras estatales a la agricultura, aun en ausencia de la organización de lonjas de productos agropecuarios o de sistemas privados de comercialización; se procede al ajuste reduccionista de salarios, empleos y derechos laborales, sin mediar el fortalecimiento o la reconstrucción de las redes de seguridad o servicios sociales.

El agolpamiento en el tiempo de todas esas reformas se ha traducido en una transición desordenada y costosa del patrón latinoamericano de desarrollo. Los ganadores son pocos —exportadores, inversionistas extranjeros, empresas grandes— mientras se multiplican los perdedores, pequeña y mediana industria, trabajadores, clases medias. El desarrollo económico resultante es lento y fluctuante, como lo demuestra el hecho de que el ingreso per cápita de México y América Latina se haya estancado o crezca poquísimos en el promedio de las últimas dos décadas. El empleo en los sectores modernos de las economías se deteriora y se traduce en la ampliación del número de pobres (más de 200 millones) e indigentes, así como en la persistencia de graves problemas distributivos.

La experiencia latinoamericana no es única. En casi todas las latitudes hay inestabilidad económica y se extiende la desigualdad, cuando no la pobreza, incluidos los países industrializados. De ahí las protestas multitudinarias dondequiera que se reúnen la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Las manifestaciones se enderezan en contra de las consecuencias de la globalización tal y como se viene dando en el mundo. Aunque se expresan en términos radicales, en el fondo no son protestas adversarias al avance tecnológico, ni siquiera las hay contra el ensanchamiento explosivo de los mercados internacionales. Los verdaderos

motivos son otros: las preocupaciones por la falta de mecanismos democráticos contrabalanceadores a escala global de la deshumanización de las sociedades, por el retroceso de las garantías nacionales a una vida digna, por la lejanía entre los ciudadanos de un país y los centros de decisión planetaria, por la ausencia de acotamientos a las libertades económicas irrestrictas de corporaciones o agentes privados que colonizan y polarizan más y más ámbitos sociales.

Cada vez se torna más difícil negar u ocultar las repercusiones negativas de un proceso abrupto e incontrolado de globalización que torna costoso acceder a sus beneficios reales. Este es un primer factor que viene empujando cambios en la visión de la propia academia de los países del Primer Mundo y en las organizaciones no gubernamentales, que ya se extiende con algunos reparos a los planteamientos de gobiernos y de los organismos financieros multilaterales. Aun cuando todavía no ha madurado un cambio paradigmático de fondo, la contrastación de realidades e ideas está alterando los enfoques y apunta hacia una visión más realista, menos apologética del fenómeno de la globalización. Abordaré ese tema en mi próximo artículo.