

MÁS ALLÁ DEL CONSENSO DE WASHINGTON: UNA AGENDA DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

José Antonio Ocampo *

1. Introducción

El nombre de Raúl Prebisch evoca la fuerza del pensamiento crítico. Sus grandes contribuciones al análisis económico surgieron precisamente de la crítica a las corrientes ortodoxas de pensamiento que habían contribuido a estructurar a las economías latinoamericanas durante la era de desarrollo hacia afuera y que habían ido cediendo en la práctica de la política económica bajo el peso de la crisis de los años treinta. La nueva visión, que estructuró la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo el liderazgo de Prebisch, ayudó a conformar lo que aún los partidarios de la liberalización económica reconocen ahora como la “edad de oro” del desarrollo latinoamericano: el período que cubre entre fines de la Segunda Guerra Mundial y la década de los setenta del siglo XX (Kuczynski y Williamson, 2003, p. 305).

Ningún tema puede considerarse, por lo tanto, más apropiado hoy para evocar la memoria de este gran pensador latinoamericano que la crítica al “Consenso de Washington”. Este término fue acuñado por Williamson (1990) como una manera de codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como parte de su estrategia de reformas estructurales. Sin embargo, muy pronto su uso fue más allá de la lista e incluso de la intención de su autor, para ser usado como un sinónimo de “neoliberalismo”.

Tal como lo ha señalado Williamson en múltiples ocasiones, el uso de este concepto, al igual que el de “neoliberalismo”, ha sido impreciso, pero ésta es una característica que comparten todos los términos que se usan en los debates ideológicos que subyacen detrás de las controversias económicas. En cualquier caso, ambos se refieren al

* Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Ponencia presentada con motivo de la inauguración de la cátedra Raúl Prebisch en la Universidad Nacional Autónoma de México.

conjunto de reformas tendientes a aumentar el papel de las fuerzas del mercado que han sido adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición. En realidad, estos conceptos no son más imprecisos que otros que se han usado ampliamente en el debate sobre el desarrollo, tales como el de “industrialización mediante sustitución de importaciones”; tal como lo sostienen Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003, capítulo 1), este último concepto no resiste un escrutinio histórico profundo, por lo cual estos autores propusieron el término “industrialización dirigida por el Estado” para referirse al período histórico que se inició tímidamente en los años treinta y se cerró en la década de 1970.

Hoy es evidente para todos los analistas que el “Consenso de Washington” era una agenda incompleta. Incluso sus defensores reconocen que no tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y tendió a minimizar el de la política social. Este reconocimiento ha dado origen a diversas propuestas que reclaman una “segunda generación” de reformas estructurales. Aunque algunas de las nuevas ideas representan, sin duda, un avance, otras son discutibles y han estado acompañadas de nuevas capas de condicionalidad institucional en el apoyo financiero internacional, que se superpone a la condicionalidad estructural y de políticas ya existente. Por otra parte, la aceptación del carácter incompleto de la agenda original no ha estado acompañada del reconocimiento de que las reformas de mercado han producido algunos de los problemas que ahora deben ser resueltos, en particular el pobre desempeño económico y el deterioro distributivo que han experimentando muchos países en las últimas décadas, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo en desarrollo. Por último, y más importante aún, no ha dado paso al reconocimiento de que no existe un camino único hacia el desarrollo.

Este ensayo sostiene que los problemas fundamentales del “Consenso de Washington” radican en cuatro áreas: (i) su concepto restringido de estabilidad macroeconómica (un tema sobre el cual se han logrado algunos avances en los últimos años); (ii) su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; (iii) su tendencia a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, de

acuerdo con la cual las segundas tienen un papel subordinado; y, por último, (iv) su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren.

Así, en vez de concentrar la atención en la necesidad de nuevas “generaciones” de reformas, puede ser mucho más conveniente tratar de comprender la dinámica que facilita el crecimiento con equidad en contextos institucionales específicos, facilitar, en lugar de suprimir, la diversidad institucional, y “reformular las reformas” (CEPAL, 2000; Ffrench-Davis, 1999; Ocampo, 2001; Rodrik, 2001 y 2003). En este sentido, ir “más allá del Consenso de Washington” no significa añadir nuevas capas de reformas para compensar las deficiencias del consenso original, sino superar el “fetichismo de las reformas” que se ha incrustado en el debate sobre el desarrollo.

El ensayo está dividido en cinco partes, la primera de las cuales es esta introducción. Dado que el Consenso de Washington original fue formulado en gran medida para superar el desempeño económico supuestamente deficiente de América Latina, las referencias empíricas se refieren a esta región y tienen como sustento las investigaciones realizadas por la CEPAL en años recientes. Así, la segunda sección examina las frustraciones latinoamericanas durante el período de reformas estructurales. Las dos siguientes se enfocan, respectivamente, en la necesidad de una visión amplia de la estabilidad económica y en el papel de las políticas de desarrollo productivo. La última reclama la necesidad de incorporar los objetivos sociales en la política económica y de promover la diversidad democrática.

2. Frustraciones latinoamericanas recientes

En décadas recientes, América Latina se convirtió en uno de los escenarios destacados para la instrumentación de las políticas del “Consenso de Washington”. La región adoptó con entusiasmo las políticas de liberalización económica desde mediados de los años ochenta (y en forma más temprana en algunos países). Así, los frustrantes resultados de dichas reformas en la región deben considerarse como una demostración de

las debilidades en las que se cimentó el programa de liberalización económica (CEPAL 2000 y 2001; Ocampo, 2004, capítulo 1).

Dentro de los aspectos positivos se destacan, sin duda, los avances en el control de la inflación. Adicionalmente, en promedio (y en contra de percepciones muy difundidas), los déficit fiscales se redujeron desde la segunda mitad de la década de 1980 y se mantuvieron en niveles moderados desde entonces en la mayoría de los países. El control de la inflación y la disciplina presupuestal se reflejaron, a su vez, en una mayor confianza en las autoridades macroeconómicas, las cuales incluyen ahora a un conjunto creciente de bancos centrales autónomos.

Más importante aún, la región logró aumentar considerablemente sus exportaciones y convertirse en un imán para la inversión extranjera directa (IED). Entre 1990 y 2003, e incluso teniendo en cuenta la fuerte desaceleración que tuvo lugar durante los primeros años del nuevo siglo, el aumento anual promedio del volumen de exportaciones de mercancías alcanzó el 7.8% por año, la tasa de crecimiento más rápida en la historia de la región. Por otra parte, los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina aumentaron a una tasa sin precedente, quintuplicándose entre 1990-1994 y 1997-2001; este auge fue sucedido, sin embargo, por una disminución marcada en 2002-2003.

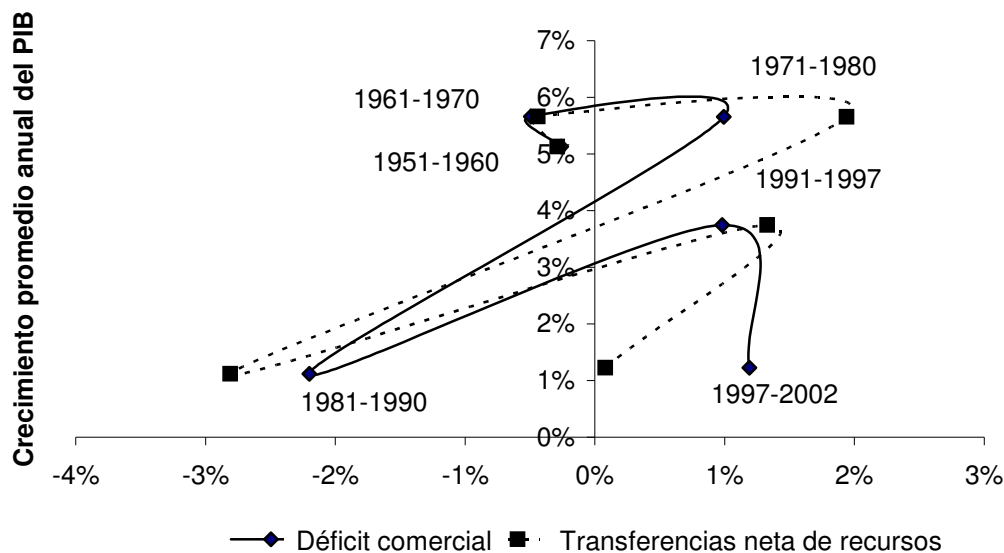
La integración a la economía mundial siguió tres patrones básicos. En el primero de ellos, cuyo caso paradigmático es México pero incluye también a varias naciones de Centroamérica y el Caribe, los países se integraron en los flujos verticales de comercio de manufacturas característicos de los sistemas internacionales de producción integrada, concentrando sus exportaciones hacia el mercado de los Estados Unidos. En el segundo, que caracteriza especialmente a América del Sur, se integraron fundamentalmente a redes horizontales de producción y comercialización, principalmente de materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales. Este patrón se caracteriza también por un comercio intrarregional muy diversificado y una menor concentración de los mercados de destino. El tercer patrón se basa en la exportación de servicios, principalmente de turismo

pero también financieros, de transporte y de energía, y es el que predomina en algunos países del Caribe, Panamá y Paraguay.

El éxito que se alcanzó en términos de mayor participación en los mercados mundiales y atracción de inversión extranjera directa no se reflejó, sin embargo, en un crecimiento rápido del producto interno bruto (PIB) o de la productividad. De hecho, la tasa de crecimiento promedio en 1990-2003, de 2.6% por año, es menos de la mitad de aquella que se registró en el período de industrialización dirigida por el Estado: 5.5% por año en 1950-1980. Incluso durante los años en los cuales el nuevo modelo funcionó mejor, entre 1990 y 1997, el ritmo de crecimiento, de 3.7% por año, fue significativamente inferior al alcanzado entre 1950 y 1980. Además, en 1990-1997 las tasas de inversión permanecieron por debajo de los niveles alcanzados durante los años setenta y cayeron pronunciadamente a partir de la crisis asiática. A su vez, el índice ponderado de productividad total de los factores de las diez economías latinoamericanas de mayor tamaño aumentó apenas 0.2% por año en 1990-2002, y 1.1% en 1990-1997, en comparación con 2.1% en 1950-1980. Aunque hay muchas razones —particularmente los grandes cambios en la economía mundial— por las cuales sería errado retornar a las políticas típicas del período histórico anterior, es evidente que el peso de la prueba recae ahora sobre aquellos que caracterizaron la industrialización dirigida por el Estado como un gran fracaso histórico y pregonaron que la liberación de las fuerzas del mercado era la clave para acelerar el crecimiento económico.

Una de las razones fundamentales del mediocre desempeño económico reciente es el deterioro estructural de los vínculos entre el crecimiento del PIB y la balanza comercial o, lo que es en gran medida equivalente, entre el crecimiento y las transferencias netas de recursos externos. El Gráfico 1 indica que este vínculo ya se había deteriorado en la década de 1970 si se compara con los años cincuenta y sesenta (el crecimiento dinámico sólo se mantuvo sobre la base de un mayor déficit comercial y de transferencias de recursos externos cada vez más cuantiosas). El deterioro continuó en 1990-1997, comparado con los años setenta (el crecimiento fue muy inferior, pese a déficit comerciales y transferencias netas de recursos similares) y, de nuevo, en 1998-2002.

Grafico 1
CRECIMIENTO, BALANZA COMERCIAL Y TRANSFERENCIAS DE RECURSOS



Fuente: CEPAL

Este deterioro acumulativo es el resultado de una serie de tendencias adversas en la estructura productiva: (1) las actividades de sustitución de importaciones han declinado, sin que esto haya sido contrarrestado por un crecimiento suficientemente rápido de las exportaciones; (2) la elevada demanda en los sectores dinámicos de bienes intermedios y de capital importados (un rasgo de los sistemas internacionales de producción integrada) que, junto con el factor anterior, han debilitado los encadenamientos productivos; y (3) el debilitamiento de los sistemas nacionales de innovación heredados de la fase de desarrollo precedente, ya que las funciones técnicas, así como de investigación y desarrollo que solían ser efectuadas por empresas locales fueron transferidas, en gran medida, fuera de la región; algunas fuerzas importantes que podrían haber contrarrestado esta tendencia, como la rápida difusión de la Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC), han tenido, en la práctica, un efecto más débil.

Como resultado de todo ello, los efectos multiplicadores y las externalidades tecnológicas generadas por las actividades de alto crecimiento asociadas con las exportaciones y la inversión extranjera directa (IED) han sido débiles. En cierto sentido, las

nuevas actividades dinámicas han funcionado como “enclaves” de redes globalizadas de producción –es decir, participan activamente en las transacciones internacionales pero mucho menos en la generación de valor agregado interno. Por este motivo, no han podido integrarse plenamente en las economías en donde se localizan y no han inducido, en consecuencia, un rápido crecimiento del PIB.

En este contexto, los vínculos entre la productividad y la dinámica del PIB han sido contrarios a los que sugiere el análisis neoclásico tradicional. Así, la brecha de productividad con respecto a los Estados Unidos disminuyó más rápidamente durante las décadas de 1970 y 1980 que durante la de 1990 (lo cual denota, en parte, el menor ritmo de cambio tecnológico en la producción de manufacturas de los Estados Unidos en los decenios anteriores). Más importante aún, el cierre de la brecha tecnológica a nivel sectorial estuvo relacionado mucho más con el ritmo de crecimiento económico en un sector y en un país particulares, que con las pautas de modernización tecnológica inducidas por los procesos de reforma (Katz, 2001). De esta manera, por ejemplo, la producción de automóviles, para la cual se mantuvieron instrumentos de protección selectivos en varios países, tuvo aumentos de la productividad tan grandes como las actividades de exportación intensivas de recursos naturales, en tanto que los sectores que tuvieron que competir con las importaciones se caracterizaron por el desempeño más pobre en materia de productividad. Así, la dinámica correspondiente está más cerca de un patrón kaldoriano, en el cual el crecimiento determina la productividad (véase Kaldor, 1978), que con el vínculo neoclásico opuesto.

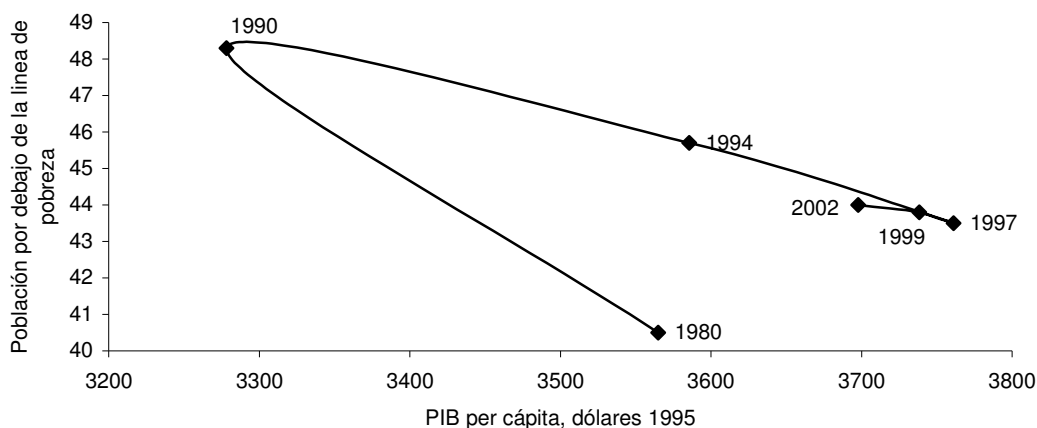
La dinámica de la productividad también fue contraria a las expectativas neoclásicas en otro sentido. Las expectativas de los promotores de las reformas con relación a que la mayor productividad en los sectores internacionalizados se difundiría en el resto de la economía, induciendo un rápido ritmo de crecimiento económico, no se materializaron. La productividad sí aumentó en las empresas y sectores dinámicos y es claro que la competencia externa, la IED y las privatizaciones desempeñaron un papel en ese proceso. Sin embargo, estos choques positivos no se difundieron ampliamente, sino que aumentaron la dispersión de los niveles de productividad relativos dentro de las economías. Esto indica

que el trabajo, el capital, la capacidad tecnológica y, en algunos casos la tierra, que fueron desplazados de las empresas y los sectores en proceso de reestructuración productiva, no fueron reasignados adecuadamente hacia los sectores dinámicos, por lo cual el proceso de reestructuración llevó más bien a un aumento del desempleo y, en particular, del subempleo o subutilización de tales recursos. Esto se reflejó, a su vez, en un dualismo o “heterogeneidad estructural” creciente: ahora hay más firmas de “clase mundial”, muchas de ellas subsidiarias de empresas transnacionales, pero, a la vez, una proporción cada vez mayor del empleo se concentra en actividades informales de baja productividad. Este patrón significa también que la reestructuración no fue “neutral” desde el punto de vista de su impacto sobre los diferentes agentes económicos.

El deterioro estructural de los lazos entre el crecimiento y la balanza comercial ha producido una marcada sensibilidad de las economías latinoamericanas a las fluctuaciones del financiamiento externo, que se ha visto incrementada, a su vez, por la liberalización financiera, la naturaleza procíclica de los sistemas financieros nacionales y las políticas monetarias y fiscales igualmente procíclicas. La tendencia a utilizar la tasa de cambio para estabilizar el nivel de precios durante los periodos post-inflacionarios y, de manera más general, durante los de abundante financiamiento externo, ha contribuido también a la dependencia de este financiamiento y a la sobrevaluación recurrente de los tipos de cambio. Como resultado de esta dependencia, el crecimiento económico se ha vuelto cada vez más sensible a la inestabilidad de los flujos de capital. Así, la renovada transferencia neta de recursos externos de comienzos de los años noventa permitió la recuperación del crecimiento económico, pero los choques provenientes de la cuenta de capital y de otros factores externos han interrumpido el crecimiento económico en tres ocasiones en menos de diez años (1995, 1998-1999 y 2001-2003). De esta manera, la renovación del crecimiento económico durante los años de abundantes flujos de capital, 1990-1997 (con 1995 como excepción) fue sucedida por “media década perdida” –o, mejor dicho, un sexenio perdido— en 1998-2003, cuando la crisis asiática produjo una profunda reversión de los flujos de capital (particularmente de los flujos financieros) hacia los países en desarrollo.

El crecimiento económico lento e inestable y los patrones estructurales adversos se han traducido en mercados laborales débiles. La generación de empleo ha sido particularmente escasa en América del Sur. Por su parte, el aumento de la informalidad, las crecientes brechas de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados y, como ya se señaló, la heterogeneidad estructural cada vez más marcada, son tendencias de carácter regional. Un reflejo importante de estas tendencias es el deterioro estructural que experimentó el vínculo entre la pobreza y el crecimiento económico durante las dos últimas décadas, tal como lo indica el Gráfico 2. Así, en 1997 las tasas de pobreza seguían estando por encima de los niveles de 1980, pese a que la disminución del PIB por habitante que caracterizó los años ochenta ya había sido revertida. Con la disminución adicional de los ingresos per cápita promedio durante la “media década perdida”, la incidencia de la pobreza aumentó.

Gráfico 2
POBREZA Y PIB PER CÁPITA



Fuente: CEPAL, basado en el Panorama Social y estadístico, varias ediciones.

A su vez, el debilitamiento del vínculo pobreza/crecimiento denota el hecho de que aproximadamente la mitad de los países de la región sufrieron un deterioro de la distribución del ingreso durante los años noventa, y sólo muy pocos experimentaron una mejoría (CEPAL, 2004; Banco Mundial, 2004). A pesar de esta tendencia general, el Banco Mundial (2004) ha afirmado que hubo una leve mejoría general en la distribución regional

del ingreso debido a las mejoras en Brasil, un país en que, de acuerdo con los cálculos de CEPAL (2004), no ha experimentado tal mejoría.

Estas tendencias adversas anularon los efectos positivos del aumento del gasto público social, que pasó del 10.1% del PIB en 1990-1991 al 13.8% en 2000-2001, indudablemente uno de los resultados más favorables del retorno a la democracia en la región. Dichas tendencias adversas anularon también las importantes innovaciones en la política social, particularmente la creciente focalización de los recursos hacia los sectores más pobres. Ambos resultados indican que las políticas sociales, relativamente activas, fueron insuficientes para contrarrestar los patrones sociales adversos inducidos por las transformaciones económicas.

Además, tanto los sistemas de seguridad social tradicionales como las nuevas redes de protección social fueron incapaces de responder a las demandas producidas por la creciente inestabilidad del empleo y los salarios. Así, los mayores niveles de riesgo macro y microeconómicos se han traducido en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección que esos sistemas fueron incapaces de atender. Adicionalmente, en muchos procesos de reforma de la política social, los principios de universalidad y solidaridad que deben caracterizar a los sistemas de protección social, fueron dejados al margen, particularmente en la esfera de la seguridad social (salud y pensiones). Este hecho junto, con tendencias adversas del mercado laboral, se ha reflejado en el avance lento e incluso el retroceso en la cobertura de estos sistemas.

De esta manera, el frustrante desempeño económico y social que caracterizó el período de reformas indica que tres supuestos básicos de los impulsores de dichas reformas resultaron enteramente equivocados. El primero fue el postulado de que una baja inflación y un mejor control de los déficit presupuestales asegurarían un acceso estable a los mercados de capital internacionales y un crecimiento económico dinámico. El segundo fue el supuesto de que la integración en el comercio mundial y en los flujos de inversión generarían externalidades positivas; de hecho, debido a la naturaleza de los procesos de integración inducidos por la liberación comercial, estas externalidades pueden haber sido

negativas en términos netos. Por último, el supuesto de que una mayor productividad de las empresas y sectores más dinámicos se difundiría automáticamente en toda la economía, dando como resultado una amplia aceleración del crecimiento económico, también resultó falso, ya que los factores de producción desplazados de las actividades no competitivas no fueron absorbidos plenamente por los sectores competitivos en expansión. Incluso un cuarto postulado, característico de los defensores de una “segunda generación de reformas”, según el cual las políticas sociales activas podrían, por sí solas, contrarrestar los efectos sociales adversos de las transformaciones económicas, resultó igualmente cuestionable.

3. Una visión amplia de la estabilidad macroeconómica

El concepto de estabilidad macroeconómica experimentó cambios considerables en el discurso económico durante las últimas décadas. Durante los años de la posguerra, dominados por el pensamiento keynesiano, se definió básicamente en términos de pleno empleo y crecimiento económico estable, acompañado de baja inflación y cuentas externas sostenibles. Con el tiempo, el equilibrio fiscal y la estabilidad de los precios pasaron al centro del escenario, reemplazando el hincapié keynesiano en la actividad económica real. Este cambio llevó a restar importancia y aún, en las versiones más radicales, a suprimir por completo el papel anticíclico de la política macroeconómica, e incluso a promover abiertamente políticas procíclicas.

Aunque este cambio implicó un reconocimiento de que una inflación alta y déficit fiscales insostenibles tienen costos elevados, llevó también a una subestimación de los costos de la inestabilidad macroeconómica real, que también pueden ser considerables. En efecto, las recesiones conllevan una pérdida importante de recursos que puede tener efectos de largo plazo, tales como pérdidas irreparables de activos, tanto tangibles como intangibles (el conocimiento tecnológico tácito, el capital social y la reputación de las empresas), y pérdidas irreversibles en el capital humano de los desempleados o subempleados. Un crecimiento inestable genera una elevada tasa promedio de subutilización de la capacidad productiva, y la incertidumbre asociada a la variabilidad en las tasas de crecimiento puede tener efectos más marcados sobre la acumulación de capital que tasas de inflación moderadas, ya que estimula estrategias macroeconómicas “defensivas” (es decir, aquellas

tendientes a proteger los activos existentes de las empresas) en vez de estimular estrategias “ofensivas” que conducen a tasas de inversión elevadas y a un cambio técnico acelerado.

El cambio hacia políticas procíclicas fue particularmente marcado en el mundo en desarrollo, en donde la liberalización económica reemplazó los estabilizadores automáticos por desestabilizadores automáticos (Stiglitz, 2003). En particular, el mercado internacional de capitales y la liberalización financiera interna expusieron a los países en desarrollo a las bruscas fluctuaciones financieras, de carácter marcadamente procíclico, de aquellos activos que el mercado percibe como riesgosos y que, por consiguiente, están sujetos a cambios procíclicos en el “apetito de riesgo”. Al mismo tiempo, la administración de las políticas monetaria y fiscal se tornó cada vez más procíclica. Esto fue particularmente cierto durante las fases descendentes del ciclo económico cuando los mercados esperaban y el FMI exigía que las autoridades emprendieran políticas monetarias y fiscales de austeridad, mientras durante las fases ascendentes, caracterizadas por la abundancia de recursos, los mercados financieros empujaban hacia políticas igualmente procíclicas (en este caso expansionistas).

Es interesante observar que la supresión de los instrumentos tradicionales de intervención en el comercio y en el manejo de la balanza de pagos eliminaron también las políticas anticíclicas que se utilizaban en el pasado, en economías en las que el ciclo económico es generalmente de origen externo. Esto fue el resultado de las restricciones en el uso de los instrumentos de protección arancelaria y para-arancelaria, así como de los subsidios a las exportaciones, que se empleaban ampliamente para estimular la reestructuración del comercio durante períodos de choques externos adversos –y, por el contrario, de la liberación del comercio y la disminución de los subsidios a la exportación que se usaban para contrarrestar los efectos expansionistas del auge de las exportaciones. También fue el resultado de la renuencia a utilizar los controles de capital para manejar los cambios procíclicos en los flujos de capital, aun cuando Chile y Colombia introdujeron durante los años noventa una innovación anticíclica en este campo: los encajes a los ingresos de capital.

De esta manera, el tipo de cambio quedó como el instrumento principal, y en muchos casos único, para manejar la balanza de pagos. Sin embargo, aunque las variaciones del tipo de cambio tienen un efecto anticíclico directo en la balanza comercial, la inestabilidad del tipo de cambio genera incentivos inestables a la especialización internacional; sus efectos reales sobre la demanda agregada tienen, además, un signo incierto en el corto plazo (podrían ser procíclicos, como sugiere la literatura sobre los efectos contraccionistas de la devaluación –véase Krugman y Taylor, 1978) y tienen efectos riqueza claramente procíclicos en economías que han acumulado pasivos externos netos en moneda extranjera. Además, según el criterio más extremo, expuesto por los defensores de los regímenes polares del tipo de cambio, las autoridades deberían renunciar a la idea de que el tipo de cambio es un instrumento de política y adoptar ya sea una paridad fija “dura” (o una moneda extranjera) o un tipo de cambio enteramente flexible. En el primer caso, las autoridades renunciarían por completo a la política monetaria, así como al único instrumento de política que resta para manejar la balanza de pagos. En el segundo, recobrarían esa autonomía pero al costo de una mayor inestabilidad del tipo de cambio.

Es claro que un régimen monetario con un objetivo inflacionario (*inflation targeting*) ofrece un espacio para una política monetaria anticíclica. Sin embargo, las ventajas de esta política son más claras en economías en las que los ciclos económicos y la dinámica de los precios son generados por fluctuaciones en el gasto interno. Dichas virtudes son menos evidentes en economías en las que los ciclos económicos tienen un componente importante de origen externo y en las que el tipo de cambio nominal juega un papel central en la dinámica de los precios internos. Ambos factores son rasgos característicos de los países en desarrollo. Además, en la medida en que un tipo de cambio real estable y competitivo es un determinante fundamental del crecimiento y el empleo en las economías en desarrollo abiertas, una regla alternativa, basada en un “objetivo de tipo de cambio real” es un componente esencial de un buen manejo macroeconómico; esto es, además, particularmente importante en los países que, como resultado de la liberación, han renunciado a sus instrumentos de política comercial. Esta regla alternativa está implícita en la defensa de los regímenes intermedios de tipo de cambio y puede requerir el uso de instrumentos adicionales, particularmente alguna forma de regulación de los flujos externos

de capital (Williamson, 2000; Ffrench-Davis y Larraín, 2003; y Ocampo, 2002; Ocampo y Chiappe, 2004; Frenkel, 2004).

El reconocimiento de que la liberación de la cuenta de capitales y de los sistemas financieros tiende a generar hojas de balance con altos niveles de riesgo ha llevado al llamado persistente a adoptar políticas financieras preventivas (es decir, prudenciales). Aunque la ausencia de una regulación y supervisión prudencial rigurosa, que caracteriza las fases iniciales de los procesos liberación financiera, es parte esencial del problema, su adopción no soluciona totalmente los problemas de inestabilidad. De hecho, los ciclos de auge y colapso son inherentes a los mercados financieros. Durante los tiempos de euforia, los agentes económicos tienden a subestimar la inconsistencia intertemporal de sus estrategias financieras y de gasto. Posteriormente, cuando las crisis llevan a colapsos financieros, las pérdidas de activos pueden borrar años de acumulación de capital y la socialización de las pérdidas puede ser la única manera de evitar una crisis sistémica, aunque conlleva costos fiscales y cuasi-fiscales importantes. El restablecimiento de la confianza en el sistema financiero requiere tiempo y el sector financiero mismo se torna adverso al riesgo, con lo cual se socava su capacidad para desempeñar sus funciones económicas fundamentales.

Por ende, las políticas macroeconómicas preventivas, que se orientan a evitar la acumulación de deudas insostenibles de los sectores público y privado durante los períodos de euforia financiera, se han convertido en parte de la receta macroeconómica estándar a partir de la crisis asiática, junto con el establecimiento de esquemas rigurosos de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales. Sin embargo, no es claro que dichas políticas preventivas puedan funcionar sin alguna forma de regulación de los flujos de capital, entre otras razones por los límites de economía política a la capacidad para generar superávit fiscales durante los períodos de auge. En cualquier caso, este criterio preventivo solamente incluye la mitad del diseño de una política macroeconómica verdaderamente anticíclica, ya que carece de la otra mitad: las políticas de reactivación durante las crisis.

Adicionalmente, los instrumentos tradicionales de regulación prudencial, los estándares de Basilea, no toman en cuenta la asociación estrecha que existe entre los riesgos financieros y las variables macroeconómicas en los países en desarrollo, como tampoco los riesgos particulares que conlleva la acumulación de pasivos externos de corto plazo (sobre estos últimos véase Rodrik y Velasco, 2000). Además, los efectos anticíclicos de la regulación prudencial son débiles durante los períodos de auge, mientras que sus efectos procíclicos durante las fases descendentes del ciclo económico son fuertes, ya que su aplicación rigurosa puede inducir una contracción severa del crédito. En estas condiciones, su eficacia depende de la capacidad para introducir algunos criterios macroeconómicos en las políticas prudenciales (por ejemplo, los riesgos cambiarios de los sectores productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente), algunos elementos anticíclicos en su diseño (particularmente provisiones anticíclicas para deudas de dudoso recaudo) y regulaciones complementarias de la cuenta de capital que tengan como objeto evitar la acumulación excesiva de pasivos externos de corto plazo durante los períodos de euforia financiera (Ocampo y Chiappe, 2004).

Así pues, la variedad de opciones en la esfera de las políticas macroeconómicas se ha ampliado en los últimos años. Sin embargo, sólo estamos en la mitad del camino hacia el reconocimiento cabal de que la estabilidad macroeconómica entraña múltiples dimensiones: no sólo la estabilidad de precios y políticas fiscales sostenibles, sino también ciclos económicos más suaves, tasas de cambio competitivas, carteras de deuda externa sólidas y sistemas financieros nacionales y balances del sector privado sanos.

Esto realza la importancia de alcanzar un criterio amplio de estabilidad macroeconómica, que reconozca que no hay una correlación simple entre sus dimensiones alternativas y, por consiguiente, que los objetivos múltiples, las disyuntivas de política y las soluciones de compromiso son intrínsecos al diseño de marcos macroeconómicos “sólidos”. Tal como lo dejan en claro los párrafos anteriores, un elemento esencial en esta tarea es rescatar el papel de políticas macroeconómicas anticíclicas que sean apropiadas para los países en desarrollo, en donde los ciclos son, en gran medida, de origen externo y se transmiten cada vez más a través de la cuenta de capitales.

Esto requiere una combinación de dos conjuntos de políticas, cuya importancia relativa variará dependiendo de las características estructurales, la tradición de la política macroeconómica y la capacidad institucional de cada país. El primero comprende una mezcla de políticas fiscales y monetarias anticíclicas con regímenes intermedios de tipo de cambio y regulaciones de la cuenta de capitales. El segundo, dirigido a garantizar balances del sector privado sanos, incluye una regulación y supervisión prudencial con disposiciones anticíclicas que tomen en cuenta los vínculos entre los riesgos financieros y las variables macroeconómicas, junto con regulaciones de la cuenta de capitales orientadas a garantizar la solidez de los perfiles de la deuda externa pública y privada (Ocampo, 2002; Ocampo y Chiappe, 2004).

La administración de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros generan fuertes incentivos para seguir reglas procíclicas de política. Además, la globalización impone límites objetivos a la autonomía de la política macroeconómica nacional. Por esta razón, es esencial que la cooperación internacional en la esfera macroeconómica sea diseñada con el objetivo claro de superar estos incentivos y limitaciones. Esto significa que el papel principal de las instituciones financieras internacionales, desde el punto de vista de los países en desarrollo, es el de contrarrestar los efectos procíclicos de los mercados financieros. Esto puede alcanzarse, ya sea mediante regulaciones en los centros financieros que suavicen las fluctuaciones del financiamiento externo en su fuente, o proporcionando a los países en desarrollo grados adicionales de libertad para adoptar políticas anticíclicas, en este último caso, mediante mecanismos de supervisión e incentivos adecuados para evitar la generación de condiciones macroeconómicas y financieras de alto riesgo durante períodos de euforia financiera, y de mecanismos de financiación y manejo de problemas de sobreendeudamiento que suavicen los ajustes macroeconómicos en caso de interrupciones bruscas en los flujos privados de capital. El segundo papel, no menos esencial, estriba en contrarrestar la concentración del crédito, permitiendo el acceso al financiamiento externo a aquellos países y agentes que tienden a estar sujetos a problemas de racionamiento en los mercados internacionales de capital.

Para facilitar el crecimiento económico, estas intervenciones a lo largo del ciclo económico deberían impulsar el desarrollo de sistemas fiscales sólidos que proporcionen los recursos adecuados para que el sector público desempeñe sus funciones, una tasa de cambio real competitiva y tasas de intereses reales de largo plazo moderadas. Estas condiciones, junto con mercados financieros profundos que proporcionen financiamiento para la inversión en moneda nacional, a tasas de interés adecuadas y con plazos suficientemente largos, son la mejor contribución que la macroeconomía puede hacer al crecimiento. En el caso del sector financiero, esto puede requerir intervenciones del sector público para promover el surgimiento de nuevos agentes y segmentos en los mercados de capital y, en su ausencia, para proporcionar ese financiamiento mediante una moderna banca de desarrollo.

4. El papel de las estrategias de desarrollo productivo

Aparte de su incapacidad para garantizar condiciones macroeconómicas adecuadas, las dos interpretaciones más comunes acerca de por qué las reformas de mercado no han logrado generar un crecimiento económico rápido hacen énfasis en las deficiencias institucionales y en el carácter incompleto del proceso de liberalización.

En lo que respecta al primero de estos factores, es difícil no aceptar la idea de que algunas instituciones son esenciales para el crecimiento, en particular aquellas que proporcionan estabilidad política y un manejo apropiado de los conflictos, sistemas y prácticas legales no discrecionales que ofrecen seguridad a los contratos, y burocracias públicas eficientes. Sin embargo, la superioridad de algunas instituciones en términos de su capacidad para proporcionar las condiciones apropiadas para el crecimiento económico sigue siendo objeto de un intenso debate. En cualquier caso, tal como lo ha señalado Rodrik (2001 y 2003), no hay razones para pensar que existe una asociación estrecha entre las aceleraciones del crecimiento económico y la adopción de amplias reformas institucionales. En este sentido, los requisitos institucionales funcionan más bien como “condiciones de contexto” pero no juegan un papel directo en la determinación de cambios específicos en la

dinámica del crecimiento económico –y aquellas innovaciones institucionales que han desempeñado dicho papel en casos históricos específicos varían de una experiencia a otra.

Esto lo refleja claramente la experiencia latinoamericana. En particular, es difícil aducir que el factor determinante en la dinámica del crecimiento económico durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado y, por el contrario, su debilidad durante el período histórico reciente haya sido que las instituciones que caracterizaron al período anterior eran más adecuadas. En realidad, de acuerdo con los criterios con los que se juzgan las instituciones hoy en día (la protección de los derechos de propiedad privada, la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, y la participación ciudadana, entre otros), lo opuesto es probablemente cierto. Sin embargo, según veremos más adelante, las instituciones diseñadas específicamente para el desarrollo productivo eran claramente superiores en el período histórico anterior.

¿Podemos encontrar la explicación del lento crecimiento en la debilidad de los esfuerzos para liberalizar las economías? Una vez más, un vistazo rápido a la experiencia internacional nos indica que los episodios más duraderos de crecimiento rápido en el mundo en desarrollo (por ejemplo, el de Asia Oriental o, más recientemente, los “milagros” de China e India o, en el pasado, los períodos de crecimiento rápido en Brasil o en México) no fueron precedidos por fases de liberalización económica extensa, incluso en aquellos casos en que entrañaron el uso de las oportunidades que proporcionaban los mercados internacionales (lo cual es un rasgo más común aunque tampoco universal). En el caso de América Latina, como vimos, el crecimiento económico fue mucho más rápido durante el período de industrialización dirigida por el Estado que durante la fase reciente de liberalización económica. Las pruebas econométricas recientes sobre los vínculos entre el crecimiento y la magnitud de las reformas tampoco son concluyentes (Ocampo, 2004, capítulo 1).

Una respuesta más promisoría a la búsqueda de una explicación del frustrante desempeño económico radica, así, en el análisis de las características específicas del desarrollo del sector productivo y su relación con el proceso de inversión y cambio técnico.

La literatura económica existente ofrece dos maneras interdependientes de examinar esta cuestión.

La primera subraya el hecho de que los mercados libres requieren de esquemas regulatorios que garanticen su funcionamiento eficiente: políticas de competencia, regulación de mercados no competitivos o con amplias externalidades y la corrección de las fallas de mercado en los mercados de factores, particularmente en los mercados de capital de largo plazo, tecnología, capacitación de la mano de obra y tierra. Las correcciones de las fallas de mercado en los mercados de capital de largo plazo y de tecnología son probablemente las más importantes en términos de crecimiento económico, en tanto que la corrección de las prácticas no competitivas y de las fallas de mercado en los mercados de factores es crucial para el desarrollo de las empresas pequeñas.

La segunda hace hincapié en los lazos entre la dinámica estructural, la inversión, el cambio técnico y el crecimiento económico. De acuerdo con esta visión “estructuralista”, el crecimiento económico es un proceso persistente de cambio estructural, en el cual algunos sectores crecen y otros se contraen, en un fenómeno repetitivo de “destrucción creativa” para usar la metáfora de Schumpeter (1962, capítulo VIII). Una dinámica estructural exitosa puede ser descrita en términos de tres procesos básicos: (i) el desarrollo de nuevas actividades o innovaciones en el sentido más amplio de este término formulado por Schumpeter (1961, capítulo II); (ii) la capacidad que tienen las innovaciones de transformar la estructura económica, particularmente mediante la difusión de dichas innovaciones, los procesos de aprendizaje y las externalidades que generan; y como resultado de la fuerza de estos procesos, (iii) la reducción de la heterogeneidad estructural que caracteriza a los países en desarrollo (Ocampo, 2005). Estas características determinan la eficiencia dinámica de un sistema económico.

En las economías industrializadas, las innovaciones están asociadas directamente con el cambio técnico y la introducción de nuevos productos, aunque también con cambios importantes en las estrategias de mercadeo y en los esquemas de administración de las empresas. Las utilidades extraordinarias del innovador son, en todos estos casos, el

principal incentivo para innovar. Por el contrario, en los países en desarrollo las innovaciones están asociadas principalmente con la difusión de tecnologías, productos, estrategias de mercadeo y formas de administración y organización empresarial desarrolladas previamente en los centros industriales. Las utilidades extraordinarias de los innovadores suelen estar ausentes, dado que involucran la entrada en mercados que se caracterizan por márgenes de utilidades menores o, de hecho, mínimos. Si no hay incentivos gubernamentales específicos, el éxito en este proceso dependerá de la explotación de oportunidades para reducir los costos y así poder entrar exitosamente en canales de comercialización ya establecidos. A su vez, esto involucra la capacidad para adquirir conocimientos y aplicarlos a la producción. En este sentido, aun cuando las innovaciones técnicas no tienen el papel principal, el éxito en el desarrollo económico está asociado con la capacidad para crear empresas capaces de aprender y apropiarse de los conocimientos existentes y, a la larga, generar nuevos conocimientos (Amsden, 2001).

Todos estos procesos requieren de inversión, tanto en capital físico como en factores intangibles (aprendizaje tecnológico y estrategias de mercadeo). Más aún, en la medida en que las actividades innovadoras son las que tienen un crecimiento más rápido en cualquier economía, tienen también mayores necesidades de inversión. Estos hechos, junto con las necesidades decrecientes de inversión que caracterizan a las actividades establecidas, implican que la inversión depende directamente del peso relativo de las actividades innovadoras en una economía.

La capacidad de una innovación específica para transformar una determinada estructura productiva depende, no sólo de la naturaleza de la innovación misma —en particular, del cambio tecnológico que entraña y del proceso de aprendizaje que desencadena—sino también de su difusión a lo largo y ancho del sistema productivo, de las innovaciones secundarias que induce, de la disminución de los costos en los que otras empresas tienen que incurrir para irrumpir en el mercado (por ejemplo, mediante la reputación que las empresas líderes otorgan a una ubicación específica) y de las demandas que genera a las industrias asociadas (encadenamientos hacia atrás o hacia adelante, de acuerdo con la terminología de Hirschman, 1961). Todos estos procesos generan

importantes externalidades. De hecho, dada la importancia de estos efectos, la capacidad de una innovación para afianzarse depende de su capacidad para superar los “costos de coordinación” que caracterizan al desarrollo de nuevas actividades (Chang, 1994). Así, lo que importa son las características del sistema como un todo y son estas las que determinan el grado de “competitividad sistémica” de las estructuras productivas (CEPAL, 1990).

Por último, el subempleo de la mano de obra y la heterogeneidad estructural de los países en desarrollo a la cual está asociado, garantizan una oferta elástica de mano de obra que facilita el crecimiento. El éxito de una innovación en términos de su capacidad para transformar una estructura determinada se reflejará en su capacidad para reducir dicha heterogeneidad; por el contrario, su fracaso se hará evidente en la expansión de la heterogeneidad estructural. Dado que la mayor parte de las innovaciones conllevan algo de “destrucción” de las actividades existentes, tal éxito o fracaso dependerá también de la capacidad de los sectores en expansión para absorber los factores productivos desplazados de las actividades en contracción.

Estas ideas y la conveniencia de promover un concepto de eficiencia dinámica, han estado detrás del llamado a una estrategia de desarrollo productivo para las economías en desarrollo de hoy, un tema recurrente en la literatura sobre “industrialización tardía” (o más precisamente, de “desarrollo tardío”). Así, Rodrik (1999 y 2003) ha abogado por “una estrategia de inversión interna” para desatar el crecimiento, y la CEPAL (2000) se ha referido a la necesidad de “una estrategia de transformación estructural”.

De hecho, en América Latina la industrialización dirigida por el Estado fue una estrategia de este tipo. Aún cuando estuvo basada en altos niveles de intervención del Estado y en la protección de los mercados nacionales, fue sujeto de una racionalización sustancial y logró penetrar rápidamente en los mercados internacionales desde mediados de los años sesenta (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003). Su desmantelamiento no estuvo asociado con la supuesta ausencia de tales rasgos dinámicos, sino con la vulnerabilidad macroeconómica que desarrolló frente al auge del financiamiento externo de los años setenta y, cabría añadir, con la flagrante incompreensión de sus fortalezas o debilidades por

parte de los defensores del “Consenso de Washington”. Las experiencias, indudablemente más exitosas, de los países asiáticos también fueron estrategias de este tipo, que han estado sujetas también a malas interpretaciones (Chang, 2003).

Por el contrario, el fracaso de América Latina bajo el “Consenso de Washington” puede explicarse por la ausencia de tal estrategia de transformación estructural y por las ineficiencias dinámicas analizadas en la segunda parte de este ensayo: la extensa destrucción de actividades económicas preexistentes, el carácter de “enclave” de muchas de las nuevas actividades dinámicas, la capacidad limitada para difundir al resto de la economía los aumentos de la productividad de las empresas y los sectores líderes, la incapacidad de estos sectores para absorber los factores productivos desplazados de las actividades no competitivas y, como resultado de todo ello, el aumento de la heterogeneidad estructural.

Esto indica que es necesario que la eficiencia dinámica de las estructuras productivas, y las estrategias de cambio estructural que las facilitan, vuelvan a formar parte de la agenda, con sus tres componentes principales: (i) estimular el desarrollo de nuevas actividades –innovaciones, en el sentido amplio en que hemos utilizado este término—y la creación y difusión de conocimientos; (ii) facilitar la creación de externalidades que propicien el desarrollo de nuevos sectores y sus encadenamientos con el resto de la economía, generando de esta manera tejidos productivos integrados; y (iii) reducir la heterogeneidad estructural (Ocampo, 2005). La reestructuración ordenada de las actividades en contracción es también parte de este proceso.

Dado que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o debilitados notablemente durante la fase de liberalización en la mayor parte de los países, se requiere un importante esfuerzo institucional y de organización en esta esfera. De hecho, es sólo en relación con esta cuestión que podemos afirmar que el período de industrialización dirigida por el Estado fue superior en América Latina en términos de desarrollo institucional. La creación de instituciones en esta área debería ser compatible con las economías abiertas de hoy y debería dar paso a mezclas diferentes de participación de los sectores público y

privado, y de instrumentos horizontales y selectivos, mediante un proceso activo de aprendizaje. Además debe hacerse un esfuerzo para diseñar instrumentos que vinculen los incentivos a resultados concretos –“mecanismos de control recíproco” para emplear la terminología de Amsden (2001).

A su vez, las normas internacionales deberían proporcionar un “espacio de política” adecuado para llevar a cabo tales estrategias, algo que se ha vuelto a mencionar con insistencia en los debates internacionales y fue objeto de atención especial durante la XI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) celebrada en el mes de junio de 2004 en São Paulo. La comunidad internacional debería considerar esas estrategias como un ingrediente esencial del desarrollo exitoso y seguir buscando instrumentos para poner en práctica aquellas estrategias que no degeneren en una competencia estéril (*beggar-thy-neighbour*) al tratar de atraer inversiones susceptibles de relocalización. Por consiguiente, un nuevo examen, desde esta perspectiva, de las reglas existentes es crítico para garantizar oportunidades apropiadas a los países en desarrollo en el orden global emergente.

Aunque algunos elementos de esta agenda han comenzado a figurar de nuevo en los debates de política (por ejemplo, la reconstrucción de los sistemas de innovación, el otorgamiento de facilidades a la creación de nuevas empresas y la promoción de las empresas pequeñas y las microempresas), esos elementos siguen ocupando un lugar secundario en el debate sobre las reformas. De hecho, su notable ausencia en las revisiones más recientes del “Consenso de Washington” (véase, por ejemplo, Kuczynski y Williamson, 2003) es parte esencial del problema, al igual que su ausencia en el diseño de las reglas de comercio internacional en décadas recientes.

5. Inclusión de los objetivos sociales en la política económica y un llamado a la diversidad democrática

La formulación inicial del “Consenso de Washington” incluía solamente un énfasis limitado en la política social y no centró su atención sobre la distribución de la riqueza y el ingreso o sobre los efectos distributivos de las reformas de mercado. Por el contrario, la

equidad fue el foco de propuestas alternativas, tales como las que formuló la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1990 y 2000). Además, tal como lo señalamos previamente, el gasto social creciente fue uno de los principales dividendos del retorno generalizado a la democracia en la región. Sin embargo, en los últimos años la preocupación por la distribución del ingreso y de la riqueza, la base de activos de los pobres, la necesidad de un sistema de protección social más completo y los efectos de la inestabilidad macroeconómica en los sectores vulnerables han enriquecido la agenda de políticas (véase, por ejemplo, Birdsall y de la Torre, 2001, Kuczynski y Williamson, 2003 y Banco Mundial, 2004).

Este es un desarrollo que debemos celebrar. Sin embargo, no ha superado enteramente un problema básico de los programas sociales impulsados durante el período de reforma: su énfasis en los instrumentos –focalización, establecimiento de criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado—en vez de los principios que deberían guiar su diseño –universalidad, solidaridad, eficiencia e integridad, de acuerdo con la formulación de la CEPAL (2000). Esto ha sido problemático en algunos casos, por ejemplo cuando la participación privada en los sistemas de seguridad social (salud y pensiones) no ha incluido principios de solidaridad en su diseño, cuando la focalización ha sido usada como un instrumento para reducir el gasto público en vez de para ampliar el acceso a algunos servicios fundamentales (aplicando el principio de universalidad) o cuando la descentralización no ha tomado plenamente en cuenta las disparidades regionales.

Los principios son importantes porque resaltan el hecho de que la política social es un instrumento básico de cohesión social y, por ende, que su diseño debe estar basado en algo más que racionalidad económica. En cualquier caso, tal como lo indica la literatura reciente sobre los vínculos económicos y políticos positivos entre distribución del ingreso y crecimiento económico (Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999; Ros, 2000, capítulo 10), el énfasis en la cohesión social no está exento de racionalidad económica. En efecto, un corolario principal de esta literatura es que la desigualdad es un obstáculo importante para el crecimiento económico en América Latina, así como en otras regiones del mundo en

desarrollo (África), que ese factor se está convirtiendo rápidamente en un problema en algunas partes de Asia y, de hecho, que la cohesión social es una fuente de ventajas competitivas que se suministra en cantidades cada vez más escasas.

El problema principal de las formulaciones recientes radica, sin embargo, en otras partes y, en particular, en dos esferas: el reconocimiento inadecuado de la necesidad de incluir los objetivos sociales en el diseño de la política económica y en el hecho de que las instituciones económicas y sociales obedecen a mucho más que a la pura racionalidad económica y que, por lo tanto, su elección debe ser una decisión explícita de los ciudadanos a través de instituciones democráticas adecuadamente estructuradas. De hecho, en un sentido muy fundamental, las instituciones que facilitan la elección democrática de sus instituciones económicas y sociales figuran entre las más importantes en cualquier sociedad y son aquellas que dan un sentido cabal al concepto de “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas de desarrollo, un concepto muy en boga en los debates internacionales recientes. Huelga decir que el voluntarismo y el populismo políticos nunca han sido vías adecuadas para el progreso económico y social y, por consiguiente, que las opciones que se elijan deben obedecer a algunos principios económicos fundamentales.

La idea de que los objetivos sociales deberían ser incorporados en la política económica se opone al modelo de “líder/seguidor” que caracteriza el diseño de la política macroeconómica hoy, en el cual esa política se determina primero y la política social se ocupa de manejar sus efectos sociales (Mkandawire, 2001). El énfasis otorgado al diseño de “redes de asistencia social” (*safety nets*) en lugar de esquemas más amplios de protección social, con énfasis en la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad —y, en última instancia, la creación de Estados de Bienestar modernos—es también un reflejo de la visión de la política social como subordinada a las reformas de mercado.

Esto también es característico de muchos otros debates, particularmente aquel que concierne a las instituciones del mercado de trabajo. Sin duda, la necesidad de diseños institucionales que faciliten la adaptación a las circunstancias económicas cambiantes debería ser tomada en cuenta en el diseño de las instituciones laborales. Sin embargo, la

flexibilidad tradicional del mercado de trabajo (y, en particular, la flexibilidad para el despido) es sólo una de las alternativas posibles y también una que puede aplicarse en grados y modalidades diferentes. Sus puntos débiles son los efectos negativos que tiene en la acumulación de capital social de las empresas, es decir en el compromiso de los trabajadores con el éxito de las empresas en las que trabajan y en las relaciones armoniosas entre los trabajadores y los propietarios y administradores de las empresas. En los debates recientes se ha reconocido cada vez que dicha flexibilidad debería ir acompañada con planes de capacitación de los trabajadores y una fuerte protección social. Otras alternativas incluyen la cooperación entre los trabajadores y las empresas para adaptarse a las circunstancias cambiantes tanto en las propias empresas como de carácter local y nacional (diálogo social). Además, la flexibilidad nunca debería considerarse como un sustituto de políticas macroeconómicas adecuadas para la generación de empleo. En un medio macroeconómico inestable, la flexibilidad adicional puede resultar en un marcado deterioro de la calidad del empleo con beneficios poco claros en la cantidad de empleo formal, que es su objetivo principal.

En vista de los lazos cruciales que existen entre el desarrollo económico y el desarrollo social, es necesario diseñar marcos integrados de política que tomen en cuenta tanto los vínculos entre las diferentes políticas sociales como aquellos que se establecen entre las políticas y objetivos económicos y sociales. La falta de instituciones apropiadas en esta esfera ha sido resaltada por muchos analistas, incluyendo recientemente a la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), la cual hizo un llamado a desarrollar iniciativas de “coherencia de políticas” tanto en el nivel nacional como internacional. Estos sistemas deberían empezar por el diseño de reglas que faciliten la “visibilidad” de los efectos sociales de las políticas económicas, exigiendo a las autoridades macroeconómicas (incluyendo a los bancos centrales autónomos) que analicen regularmente los efectos de sus decisiones sobre las principales variables sociales (particularmente el empleo e ingreso de los trabajadores), y exigiendo también a los Ministros de Hacienda que en cualquier iniciativa de reforma presupuestal y tributaria que presenten al Congreso se incluya un análisis de sus efectos distributivos. Pero esto debería ir seguido por el desarrollo de sistemas más eficaces de coordinación entre las autoridades

económicas y sociales, en los cuales las prioridades sociales se incorporen efectivamente en el diseño de la política económica.

Aparte de estas consideraciones, hay que reconocer que el diseño de las instituciones económicas y sociales tiene múltiples objetivos, incluyendo algunos que van más allá de su papel económico. Así, las instituciones del mercado laboral tienen implicaciones que van más allá de la creación de empleo formal. Como ya ha sido señalado, la calidad del empleo y de la cooperación entre los trabajadores y las empresas son objetivos no menos importantes, al igual que sus efectos distributivos. Sobre este particular se ha dicho que la liberación del mercado de trabajo ha sido una de las fuerzas principales detrás de la tendencia bastante generalizada al deterioro de la distribución del ingreso en el mundo, y que la negociación centralizada de los salarios ha sido una defensa contra esa tendencia en unos pocos países (Cornia, 2004). Además, más allá de su papel en las negociaciones sobre las condiciones laborales de las empresas, los sindicatos son uno de los mecanismos más importantes de participación social.

Es posible hacer comentarios similares sobre el papel de las empresas públicas. Es verdad que muchas de estas empresas se convirtieron, en diversos países, en una fuente de ineficiencia y déficit presupuestales, pero esto no es, de ningún modo, un rasgo general. Más aún, incluso algunos países que emprendieron con decisión las reformas de mercado conservaron algunas empresas públicas y algunas de ellas han tenido éxito. Por ejemplo, CODELCO, la compañía estatal del cobre de Chile, se ha convertido en un líder mundial y en una fuente nacional de innovaciones técnicas y de externalidades importantes. Además, los procesos de privatización mal diseñados, la corrupción que los caracterizó en algunos casos, las decisiones tomadas por los nuevos propietarios (desde eliminar sus capacidades de investigación y desarrollo hasta dismantelar las propias empresas) y la “captura” de los reguladores en búsqueda de rentas que caracteriza en no pocos casos los servicios públicos privatizados, se han convertido, con razón, en una fuente principal de preocupación de los ciudadanos. Estos problemas explican por qué, tras una década de privatizaciones, solamente una minoría de ciudadanos en América Latina (el 22% de acuerdo con Latinobarómetro, 2003) las apoyan. Esta es también una de las razones principales por la

cual los ciudadanos están también decepcionados con las reformas de mercado (solamente el 16% están satisfechos según esa misma fuente).

Esto nos lleva a nuestra segunda preocupación: las instituciones económicas y sociales deben estar sujetas a una elección política democrática. Esto denota el hecho de que no existe tal cosa como un diseño único u óptimo para una economía de mercado o mixta. Tal como lo han expresado algunos autores, existen diferentes “variedades de capitalismo” (Albert, 1992; Rodrik, 1999) y no es evidente que exista una forma superior en todas sus dimensiones –no sólo dinamismo y estabilidad económicas sino también distribución del ingreso y cohesión social. Además, el desarrollo institucional es un fenómeno esencialmente endógeno a cada sociedad y depende de un proceso de aprendizaje y de un sinnúmero de determinantes históricos. Una dinámica endógena de este tipo que tenga éxito es esencial para garantizar la capacidad de las instituciones para realizar algunas funciones fundamentales, particularmente su capacidad para garantizar la cohesión social y manejar los conflictos.

Las controversias sobre las virtudes de instituciones económicas diferentes denotan el hecho de que los economistas están profundamente ocupados en debates ideológicos que deben y pueden ser resueltos únicamente en la esfera de la democracia. El papel de la cooperación internacional o de las tecnocracias –o de los mercados internacionales—no es el de promover y, aún menos, el de dictar un modelo dominante de organización económica y social.

Bibliografía

Aghion, P., E. Caroli y C. García-Peñalosa (1999), “Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII.

Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.

Amsden, Alice (2001), *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press, septiembre.

- Banco Mundial (2004), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, David De Ferranti, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton (eds.), Washington, D.C., Advanced Conference Edition.
- Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre, con Raquel Menezes (2001), *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace y Diálogo Interamericano.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2003), *Industrialización y Estado en América Latina: La leyenda negra de la posguerra*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, Lecturas del Trimestre Económico No. 94.
- Chang, Ha-Joon (2003), “The East Asian Development Experience”, en Ha-Joon Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press.
- _____ (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan, y Nueva York, St. Martin’s Press.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Cornia, Giovanni Andrea (ed.) (2004), *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, Oxford, Oxford University Press/United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Santiago, Libros de la CEPAL, No. 77.
- _____ (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Alfaomega/CEPAL.
- _____ (2000), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Bogotá, Alfaomega/CEPAL.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, McGraw-Hill Interamericana/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ y Guillermo Larraín (2003), “How Optimal are the Extremes? Latin American Exchange Rate Policies During the Asian Crisis”, en Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (eds.), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, Londres, Palgrave/WIDER.

- Frenkel, Roberto (2004), “Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico”, Trabajo preparado para la reunión técnica del Grupo de los 24, Washington, D.C., septiembre.
- Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.
- Kaldor, Nicholas (1978), *Further Essays on Economic Theory*, Londres, Duckworth.
- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Krugman, Paul y Lance Taylor (1978), “Contractionary Effects of Devaluations”, *Journal of International Economics*, No. 8.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson (2003) (eds.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics.
- Latinobarómetro (2003), *Informe-Resumen: La democracia y la economía, Latinobarómetro 2003*, www.latinobarometro.org, octubre.
- Mkandawire, Thandika (2001), “Social policy in a development context”, *Social Policy and Development Paper no. 7*, United Nations Research Institute for Social Development.
- Ocampo, José Antonio (2005), “Structural dynamics and economic growth in developing countries”, en José Antonio Ocampo (ed.), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press/CEPAL, en prensa.
- _____ (2004), *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, Grupo Editorial Norma/CEPAL.
- _____ (2002), “Developing Countries’ Anti-Cyclical Policies in a Globalized World”, en Amitava Dutt y Jaime Ros (eds.) *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- _____ (2001), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 74, Santiago de Chile, agosto.
- _____ y María Luisa Chiappe (2004), “Regulación de la cuenta de capitales y regulación prudencial anticíclica en los países en desarrollo”, en José Antonio Ocampo y Andras Uthoff (eds.), *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, Libros de la CEPAL, Santiago, Cap. 3.

- Rodrik, Dani (2003), "Growth Strategies", Harvard University, John F. Kennedy School of Government, fototipografía, junio.
- _____ (2001), "Development Strategies for the 21st Century", en Boris Pleskovic y Nicholas Stern (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, The World Bank, Washington, D.C., Julio.
- _____ (1999), *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- _____ y Andrés Velasco (2000), "Short-Term Capital Flows", *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, Washington, D.C., The World Bank
- Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.
- Schumpeter, Joseph (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Torchbooks.
- _____ (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph A. (2003), "El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 80, agosto.
- Williamson, John (2000), *Exchange Rate Regimes for Emerging Markets: Reviving the Intermediate Option*, Washington, D.C., Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, 60, septiembre.
- _____ (1990) "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.