

## *MENOS POBRES, MÁS RESISTENTES, PERO FALTA MUCHO CAMINO POR ANDAR. LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS DE AMÉRICA LATINA*

Miguel Angel Rodríguez Echeverría

### SUMARIO

La crisis de la deuda externa al final de la década de 1970 terminó con la política económica de industrialización por sustitución de importaciones que -con sus políticas de proteccionismo, planificación, intervención y regulación de precios- entonces prevalecía en América Latina. El acuerdo sobre políticas de crecimiento entre políticos y burócratas de las Américas, tecnócratas de las instituciones financieras internacionales y académicos en universidades del mundo en desarrollo y de los países desarrollados al que se denominó Consenso de Washington, sustituyó al anterior paradigma. Durante los años del cambio de siglo el poco crecimiento y el aumento en la pobreza significó un desencanto con las políticas del Consenso de Washington e incluso con la democracia.

Con los resultados actuales, es conveniente reconocer que las reformas aplicadas en las décadas de los ochenta y los noventa han permitido en América Latina un crecimiento mayor al de los países desarrollados, nos han hecho más fuertes frente a los shocks externos y facilitan política y económicamente mantener el crecimiento.

*PALABRAS CLAVE:* CRECIMIENTO, POBREZA, POLÍTICA ECONÓMICA, CONSENSO DE WASHINGTON, PROTECCIONISMO, APERTURA, DESENCANTO, RESISTENCIA A LOS SHOCKS, GASTO Y DEUDA PÚBLICA PÚBLICOS, ESTADO Y MERCADO

### ABSTRACT

The external debt crisis suffered by Latin America at the end of the 1970's implied an end to dominance of industrialization by import substitution with its protectionist, planning, and overly-regulatory policies. In the years after that, and especially in the 1990s, the region embarked on a broad set of reforms designed to reduce state intervention and let markets operate more freely, the so called Washington Consensus. The lack of growth and very limited progress in poverty reduction produced widespread disenchantment with those policies and even with democracy. The positive economic experience in the region in the last years, however, calls for a reevaluation of this view: the reforms of the eighties and nineties have allowed Latin American countries to grow at higher rates than those of the developed nations, have made us more resilient to foreign shocks and economically and politically facilitate the maintenance of growth.

*KEY WORDS:* GROWTH, POVERTY, ECONOMIC POLICY, WASHINGTON CONSENSUS, PROTECTIONISM, OPENNESS, DISENCHANTMENT, SHOCK RESILIENT, PUBLIC EXPENDITURE AND DEBT, STATE AND MARKET

## I. LA VISIÓN OPTIMISTA DE LOS NOVENTA

La década perdida de los ochenta en el siglo XX fue un período de gran frustración para los latinoamericanos.

La crisis de la deuda externa de finales de los setenta no solo provocó retroceso y miseria, sino que también hundió la visión del desarrollo centrada en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y el intervencionismo que entonces prevalecían. Esa visión pretendía asegurar el progreso con base en una política económica y social de regulación estatal y protección de los mercados internos.

La Gran Depresión de 1929 en respuesta al desempleo y la caída de la producción, había tenido como una de sus consecuencias que las naciones más industrializadas adoptasen políticas proteccionistas y disminuyeran los flujos de comercio internacional. Posteriormente, la II Guerra Mundial dificultó grandemente el transporte marítimo, lo que reforzó la ausencia de manufacturas importadas en los mercados de América Latina. En estas circunstancias las naciones más grandes en esta parte del mundo, encontraron oportunidades para producir internamente los bienes de consumo industrial que anteriormente, en razón de sus costos de producción, no podían competir con los importados. Esto fue creando un nuevo sector de capitalistas industriales y otro de obreros urbanos de las fábricas, que -en la posguerra- constituyeron poderosos grupos de presión proteccionistas en una América Latina que se urbanizaba aceleradamente, mientras en el mundo se daba un nuevo impulso a la apertura económica y al crecimiento de las corrientes comerciales internacionales. Así al tiempo que en Europa se eliminaban las barreras comerciales internas y se creaba el Mercado Común Europeo, y a la vez que con el liderazgo de las naciones industrializadas se creaba el GATT que con su cláusula de nación más favorecida abatía las barreras comerciales entre sus miembros, en América Latina se fortalecía el proteccionismo, se elevaban las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias, se propagaban tipos de cambios múltiples y regulaciones de precios, y se restringían los mercados financieros internos y las relaciones financieras internacionales.

A los países de esta región lo que les interesaba del GATT era su cláusula de trato preferente y diferenciado para los países en desarrollo y no la apertura recíproca de mercados.

La conceptualización de Raúl Prebich, Hans Singer y CEPAL<sup>1</sup> basada en su análisis de la evolución de los términos de intercambio entre el centro y la periferia de la actividad económica, dieron soporte intelectual y académico a los intereses de esos nuevos grupos de interés, y en nuestra parte del mundo se impuso una visión de nacionalismo proteccionista. Esta visión llevó incluso a los pequeños países de América Central, con mercados propios insuficientes para poder sustentar razonablemente ni siquiera con muy alta protección la industrialización local, a crear un espacio de comercio regional, el Mercado Común Centroamericano. No fueron estos caminos para la apertura o bloques de construcción como los llamaría Bhagwati, sino más bien bloques de obstrucción al libre comercio como los designaría ese mismo economista.<sup>2</sup>

Las oportunidades para la producción industrial dirigida a los mercados internos que propició la vigencia del Modelo de Sustitución de Importaciones generaron un inicial y fuerte impulso de crecimiento que daba justificación a ese modelo. Prevalecía también la creencia muy generalizada incluso hoy en día, de que no podríamos crecer gracias a las exportaciones, ya que, de alguna manera, no podríamos producir competitivamente nada distinto de nuestras

1 Prebisch, Raúl: EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA AMÉRICA LATINA Y ALGUNOS DE SUS PRINCIPALES PROBLEMAS, original de 1949, ver en Desarrollo Económico, Vol. 26, No. 103. (Oct. - Dec., 1986), pp. 479-502 y HACIA UNA DINÁMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO (informe de 1963 a la CEPAL), Singer, Hans: "GAINS AND LOSSES FROM TRADE AND INVESTMENT IN UNDER DEVELOPED COUNTRIES", American Economic Review, 1950 y respecto a las posiciones de CEPAL de la cual Raúl Prebisch fue Secretario general de 1950 a 1963 ver Rodríguez, Octavio: LA TEORÍA DEL SUBDESARROLLO DE LA CEPAL: Editorial Siglo XXI, 1979

2 Bhagwati, Jagdish; THE WORLD TRADING SYSTEM AT RISK, Princeton, NJ: Princeton University and Harvester Wheatsheaf, 1991

exportaciones de bienes agropecuarios, materias primas y recursos naturales; y esos bienes solo los podíamos producir con tecnologías muy elementales. Estos bienes, se argumentaba además, tenían un potencial de crecimiento muy pequeño en los mercados internacionales y la única forma de que pudiéramos crecer era por medio de la industrialización. No obstante, ésta solo se podría dar, según los proponentes del modelo, a través de la protección.

Claro que esta política activista e interventora para propiciar el desarrollo era también soportada por la visión del crecimiento económico que predominaba en las universidades de los países industrializados<sup>3</sup> y en las agencias internacionales de desarrollo<sup>4</sup>, en las cuales el keynesianismo influía en sus expertos para convencerlos de la conveniencia de una actuación muy intensa de los gobiernos mediante una detallada planificación económica y una selectiva política de industrialización.

La acumulación de capital era el camino para el desarrollo. Y según las más modernas teorías que imperaban en la época para ello se necesitaba una fuerte acción estatal planeando

y ejecutando el desarrollo, fijando precios e intereses, dirigiendo el crédito, escogiendo ganadores y perdedores, privilegiando inversiones específicas, atrayendo –en el caso de Centroamérica con sus reducidas economías nacionales- empresas extranjeras que, para brincarse la barrera aduanera, viniesen a producir localmente y a generar rentas con ese acceso preferencial a los mercados locales.

Los déficits fiscales y de balanza de pagos no eran vistos como problema: se resolverían con fondos externos prestados a los gobiernos. Tampoco se consideraba problema la excesiva emisión monetaria, pues la inflación se presentaba como un recurso necesario para estimular la inversión y el crecimiento. Incluso, a principios de la década de los setenta, el Presidente don José Figueres escribiría LA POBREZA DE LAS NACIONES<sup>5</sup>, promoviendo la creación artificial de crédito con emisión monetaria como la base para financiar el crecimiento.

La crisis de pagos internacionales de principios de los ochenta en América Latina significó inmenso dolor para muchísimas familias, y como señalé, originó también la pérdida del paradigma de sustitución de importaciones por lo que fue un duro golpe a los esquemas mentales y a la confianza en sus políticas de desarrollo, de industriales, sindicalistas, políticos, académicos y burócratas.

Es fácil recordar con tres pinceladas la gravedad de esa crisis, y su duro impacto en las condiciones de vida de los habitantes de América Latina: el ingreso per cápita bajó de 1980 a 1990 en más de un 8%; la pobreza ascendió de un 40,5 a un 48,3% y de afectar a 136 millones pasó a ser la vivencia de 200 millones de personas; y el desempleo llegó a un 13% en 1985 y en 1990 todavía era más de un punto mayor que en 1980<sup>6</sup>.

Este ensayo presenta una visión general sobre América Latina y el Caribe. Pero no

3 Recordemos por ejemplo que los modelos de Harrod (Harrod, R.F.: DYNAMISCHE WIRTSCHAFT. Stuttgart 1949) y Domar (Domar, E.D.: Capital Expansion, Rate of Growth and Employment. Econometrica 14, 1946) enfatizaban el ahorro como causa del crecimiento, que la teoría del big-push dependía de hacer llegar grandes recursos en un momento del tiempo (Rosenstein-Rodan, P.N.: THE THEORY OF THE „BIG PUSH. In: Leading Issues in Economic Development. Ed. by G.M. Meier Oxford 1970, pp. 393 – 398) y las tesis sobre planificación del desarrollo de Hirschman, A: THE STRATEGY OF ECONOMIC DEVELOPMENT, New Haven, 1958, de Lewis, W.A. ECONOMIC DEVELOPMENT WITH UNLIMITED SUPPLIES OF LABOUR. The Manchester School 22,1954, pp. 131 – 191 y de Nurkse, Ragnar.: PROBLEMS OF CAPITAL FORMATION IN UNDERDEVELOPED COUNTRIES. Oxford Blakwel,1953.

4 Recordemos la Alianza para el Progreso lanzada por los EEUU, y el CIAPA, el Consejo ante los “nueve sabios” ante el cual los países debían presentar sus planes de desarrollo y la rendición de cuentas anual de su cumplimiento. Rodríguez, Miguel Ángel : FROM ACADEMIA TO GOVERNMENT AND BACK, Shapiro Lecture in George Washington University, Washington D C 6 de marzo de 2003

5 Figueres F., José: LA POBREZA DE LAS NACIONES: Imprenta Nacional, San José 1973 Parte tercera en especial B III Los dogmas monetarios.

6 Datos de CEPAL, PANORAMA SOCIAL 2006, PANORAMA SOCIAL 2007 Y ANUARIO ESTADÍSTICO DE AMÉRICA LATINA 2007

puedo dejar de recordar al lector que en nuestra área del mundo se da una enorme diversidad entre los países que la integran. Brasil tiene una población que es 3.826 veces mayor a la de San Cristóbal y Neves, y 57<sup>7</sup> veces mayor a la de Panamá, si se quiere hacer la comparación entre países continentales de América Latina. El territorio de Brasil es 28.490 veces el de Granada y 407<sup>8</sup> veces el de El Salvador. El PIB per cápita de Bahamas es 36 veces el de Haití, y el de Chile es más de 9 veces mayor al de Nicaragua.<sup>9</sup> La pobreza como proporción de familias pobres en Nicaragua es casi cinco veces mayor a la de Chile.<sup>10</sup> En el ranking del Índice de Desarrollo Humano 2007-2008 Bahamas con 0,892 estuvo en la posición 31 entre 177 países, Argentina con 0,869 en la posición 38, y por otra parte Haití con 0,529 en el puesto 146 y Guatemala con 0,689 en el lugar 118.<sup>11</sup>

Como es evidente de las anteriores comparaciones se dan circunstancias, condiciones y grados de desarrollo muy diversos entre las naciones de América latina y el Caribe, y se debe tener siempre presente que la visión global oculta importantes diferencias entre los diversos países.

Pero en general en todas las naciones de América Latina y el Caribe el quiebre del esquema mental de desarrollo también fue profundo. El empobrecimiento de inicios de los ochenta hablaba más fuerte que cualquier argumento. La crisis de la deuda externa latinoamericana había señalado las dificultades inherentes al proteccionismo industrial, que con enormes costos pagaba el precio de haber mantenido esas políticas.

7 Calculado con datos de CEPAL, ANUARIO ESTADÍSTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2007

8 Calculado con datos de Banco Mundial, WORLD DEVELOPMENT INDICATORS 2000, Banco Mundial, Washington, 2000

9 Calculado con datos de CEPAL, ANUARIO ESTADÍSTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2007

10 Ibidem

11 PNUD, <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

Y ya otros hechos habían venido debilitando la confianza en la pauta de desarrollo ISI.

La década de los setenta, con la cohabitación de inflación y desempleo, no solo había terminado con la curva de Phillips, sino que también puso a nadar contra corriente las teorías keynesianas en los países industrializados. La acumulación sin crecimiento en las economías socialistas de planificación centralizada había asestado un golpe serio a la fe en la capacidad empresarial de los gobiernos. El crecimiento de los tigres asiáticos había demostrado las virtudes de una cierta apertura económica, el equilibrio fiscal y la ortodoxia monetaria. La planificación estatal, incluso al estilo democrático de la India, no señalaba otro resultado que un lentísimo crecimiento, de los más bajos en el mundo fuera de África Sub Sahariana.

Por eso no es de extrañar que en la década de 1980 emergiera y predominara una nueva manera de enfocar la política económica e incluso la organización del gobierno.

A finales de los años ochenta, llegó a prevalecer una visión que buscaba la apertura y un mayor funcionamiento del mercado<sup>12</sup>.

Esta visión surgió tanto por los cambios que después del fracaso de las políticas keynesianas con sus resultados de inflación y recesión en la década de 1970 se dieron en los países industrializados, como por las experiencias que se habían vivido y que se desarrollaron en Latinoamérica por una parte, y en las economías del sudeste de Asia por otra. Esa visión, además, se originó tanto del debate académico y técnico en las universidades, centros de análisis económico y agencias de desarrollo como de las experiencias concretas de la aplicación de políticas económicas en diversos países.

Los intentos de ajuste no ortodoxo que se buscaron durante los ochenta en Argentina con

12 Véase por ejemplo el trabajo pionero de Lucas, Robert E: ON THE MECHANICS OF ECONOMIC DEVELOPMENT, *Journal of Monetary Economics*. North-Holland 1988 págs 22 3-42 y los aportes de Arnold Harberger, Paul M Romer, Paul Krugman, Anne O Krueger, o Gary S. Becker para citar unos pocos académicos de primer nivel que produjeron importantes cambios en las teorías de crecimiento y desarrollo en esos años.

el Plan Austral, en Brasil con el Plan Cruzado, y en Perú con el Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno del presidente García para combatir la inflación y fortalecer la acción gubernamental fracasaron, en tanto las políticas seguidas en Chile después del gobierno del Presidente Allende dieron origen a la experiencia más exitosa de la región.<sup>13</sup>

Ya para inicios de los noventa los cambios en el mundo habían consolidado transformaciones que muy pocos hubiesen podido imaginar sólo pocos años antes. La caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética habían puesto al desnudo la irracionalidad del socialismo y su planificación centralizada. Las diversas experiencias de distintas naciones, mostraban que la ortodoxia fiscal, los tipos de cambio no sobrevaluados y la política monetaria cuidadosa son indispensables para que, con estabilidad, se pueda dar el desarrollo. Así, la necesidad de tipos de cambio neutros aparecía como evidente a pesar de la poca claridad sobre el sistema cambiario ideal.

Las democracias eran ahora la regla y no la excepción en América Latina, y más bien Cuba era ahora el régimen fuera de tono. En Europa, España, Portugal y Grecia eran democracias prósperas en la Unión Europea, y los países que habían estado separados por el telón de acero construían democracias y sistemas de mercado. Taiwán y Corea del Sur establecían gobiernos democráticos respetuosos de los derechos humanos. En el marco de las Naciones Unidas se aprobaban acciones y hasta intervenciones humanitarias para prevenir y poner fin a graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos en diversas partes del mundo y se fortalecía el nuevo derecho internacional como garantía de los derechos humanos.

En el campo de la economía, la teoría del escogimiento público, las nuevas visiones constitucionalistas del contrato social, así como la introducción de modelos con limitaciones en la información, con múltiples equilibrios y con

análisis de las interacciones entre decisiones racionales de los agentes económicos, cambio institucional y costos de transacciones, establecían límites a las posibilidades de acierto de gobiernos y de privados, y daban nuevo aliento a las ventajas de contar con múltiples alternativas, y procesos de evolución parcial no dirigidos.

El resultado de todo ello encontró expresión en el llamado Consenso de Washington con sus 10 áreas de disciplina fiscal, redirección del gasto público, reforma tributaria, liberalización de la tasa de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio exterior, liberalización de la inversión directa externa, privatización, desregulación y garantía de los derechos de propiedad<sup>14</sup>.

Desdichadamente John Williamson acuñó ese nombre de Consenso de Washington, lo que le dio a ese conjunto de políticas la connotación de una iniciativa surgida del gobierno de los Estados Unidos y de las agencias internacionales de desarrollo asentadas en esa ciudad. Ese nombre contribuyó a generar la carga negativa de una supuesta imposición del imperialismo.

Pero con gran independencia de ese sentimiento, a principios de los años noventa prevalecía enorme optimismo sobre nuestro desarrollo tanto en América Latina como en los círculos interesados en nuestros asuntos en otras partes del mundo.

## II LA DECEPCIÓN AL CAMBIO DE SIGLO

El optimismo de principios de los noventa tenía bases que lucían enormemente sólidas.

Democracias vigentes, partidos de oposición ganando elecciones y recibiendo el gobierno, poderes judiciales remozándose, déficits fiscales y de balanza de pagos cada vez menores, renegociaciones de la deuda externa, tipos de cambio más neutros, economías más abiertas, menos regulación de las economías internas, bancos centrales más independientes, inflaciones menores, privatizaciones de empresas estatales, eliminación de regulaciones gubernamentales.

13 El éxito en Chile se dio a pesar de la caída de la producción de 1982 provocada por la revaluación real de su moneda local y el gran ingreso de capitales que se originó con la fijación del cambio nominal, en tanto la inflación interna seguía a niveles muy elevados.

14 Ver Williamson, John : THE PROGRESS OF POLICY REFORM IN LATIN AMERICA, Institute for International Economics, Washington, 1990

Pero diez años después la moneda había dado vuelta. Tal vez diez años atrás, ilusionados por la vivencia de la democracia y la vigencia de una mayor racionalidad económica, se cayó en la trampa del encantamiento, y por ello hemos tenido que sufrir un desencanto con la democracia y la ortodoxia económica. Se creyó, llevados por el realismo mágico que se niega a quedarse en la belleza de nuestras novelas y salta a hacer estragos en la vida real de las sociedades, que alcanzado el instrumento para la toma de decisiones en paz, con debate inteligente y por la regla de la mayoría; se aseguraba que automáticamente se tomarían las mejores decisiones (como si en nuestra radical ignorancia las pudiésemos conocer), y que además se aplicarían de forma perfecta (como si en nuestra imperfecta, aún cuando perfectible, naturaleza cupiese la perfección).

Este por supuesto no es el caso. Las sociedades hoy ricas no lo han sido por milagros o simples decisiones tomadas correctamente una sola vez en el tiempo. No, es el trabajo continuado por generaciones, el que va produciendo el incremento gradual y marginal, parcial y limitado de la producción y el consumo. Los Estados Unidos se desarrollaron al lograr que creciera su PIB por habitante a 1,5% anual durante todo el siglo XIX. Esa no parece una cifra muy impresionante, vista cada año, y en especial cuando hemos vivido en estos años el vertiginoso crecimiento de China, India y Vietnam. Pero su efecto acumulado fue capaz de generar la economía más poderosa del planeta. Las políticas económicas adecuadas se deben aplicar por plazos muy largos, durante los cuales las capacidades creativas de millones de personas realizan todos los días, por muchos días, las tareas de la producción y del desarrollo de las instituciones que emitan los incentivos apropiados para mantener y re estimular esa creatividad. Con ese devenir se pueden ir formando coaliciones de votantes que le den soporte y permanencia a las nuevas políticas económicas. Pero hoy muchas sociedades, especialmente en Latinoamérica, parecieran pretender que se alcance el desarrollo de la noche a la mañana, y culpan al sistema democrático y a las reformas del Consenso de Washington por no asegurarles ese resultado mágico y, por ello mismo, imposible de alcanzar.

Pero lo cierto es que a principio de este siglo XXI nos parecía que ni la democracia ni la mayor racionalidad económica estaban dando los resultados que con tanta ilusión estábamos esperando en América Latina.

Esto a pesar de que los cambios alcanzados en las políticas económicas entre los ochentas y los noventas fueron muy significativos.<sup>15</sup>

Sin embargo y a pesar de estos marcados progresos, los números de crecimiento y de reducción de pobreza no eran alentadores. En 2003 escribí: *“Los resultados económicos de los últimos 12 años en Latinoamérica han sido decepcionantes. Las tasas de crecimiento experimentadas han sido bajas y sigue abriéndose la brecha que nos deja atrás de las naciones del grupo más avanzado. De 1984 a 1993 los países desarrollados, según cifras del Banco Mundial, crecieron su ingreso por habitante un 2,5% al año, mientras los países no desarrollados del Hemisferio Occidental lo hicieron a solo un 1% por año, y de nuevo de 1994 a lo estimado para el 2003 ese crecimiento será otra vez más del doble de rápido en los países desarrollados con un 2,2 frente a un 0,9%. La proporción de la gente que vive en pobreza y el número de*

15 En la mayor parte de las naciones latinoamericanas los déficits fiscales como proporción del PIB bajaron entre esas dos décadas en un 50%. La inflación que en el período 1984-1993 había sido en promedio de 184,3% bajo a 24,7% en los años 1994-2003 y disminuyó a entre 8 y 10% en los últimos de esos años, para continuar descendiendo a poco más de 5% en 2006 y a 6,3% en 2007 ( FMI, PERSPECTIVAS ECONÓMICAS LAS AMÉRICAS, Abril de 2008).

Se pasó de muy pocos miembros latinoamericanos en el GATT a la adhesión de 15 nuevos países en esos años.

A principios de los años 60 Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México tenían aranceles promedio de 131, 168, 238, 112 y 61. En 2003 ya estaban por debajo del 10%.

Más del 60% de las categorías arancelarias tenían en 1985 restricciones no tarifarias. A principios del siglo XXI muchos países en América Latina no tenían ninguna, y en los casos extremos las restricciones no arancelarias no llegaban al 5% de las categorías arancelarias. Los datos que no señalan otra fuente en esta nota son de Edwards, Sebastian, CRISIS AND REFORM IN LATIN AMERICA: FROM DESPAIR TO HOPE; The World Bank, 1995, y de CEPAL

*personas pobres aumentó de 33,75% y 137,49 millones a 35,83% y a 179,84 millones, respectivamente, de 1986 a 1998, y desde entonces el ingreso por habitante promedio en América Latina más bien ha disminuido*<sup>16</sup>

Nos planteábamos entonces, incluso con angustia, las causas de ese decepcionante desempeño. *“Para algunos críticos el problema ha estado en la receta. El Consenso de Washington no abarcaba inicialmente, en forma adecuada, los problemas de nivel de ingreso de las personas pobres, ni el desarrollo institucional, se dejaba de lado la necesidad de abrir mercados para los productos intensivos en el uso de trabajo y en recursos naturales como los tejidos y los productos agrícolas que los países desarrollados han mantenido con proteccionismo y subsidios, además de la necesidad de reformar la arquitectura financiera internacional para evitar que los movimientos especulativos de grandes corrientes financieras hagan aún más marcadas las oscilaciones económicas.*

*Para otros el problema ha estado en el restaurante. El chef no ha tenido el liderazgo para convencer a cocineros, mozos y parroquianos de las bondades de la receta, y además han faltado las guías adecuadas para seguir al pie de la letra las especificaciones de la receta. O bien, los cocineros son descuidados, o se han comprado ingredientes inadecuados.*

*Para otros el problema son los clientes. No les gustan los aderezos de las recetas nuevas, consideran foráneos sus sabores y el pragmatismo, la eficiencia y la responsabilidad individual les parece un trasplante cultural incompatible. Por eso se niegan a degustar los nuevos platos.*

*Finalmente, otros afinan el problema en elementos externos. Ya estaba el soufflé en el horno cuando se fue la electricidad y no creció*<sup>17</sup>.

### III LLEGARON EL CRECIMIENTO Y LA DISMINUCIÓN DE LA POBREZA

Pasaron los años y el crecimiento que se experimentó en 2003 no resultó flor de un día. Había disminuido el PIB per cápita de Latinoamérica y el Caribe en 1999, en 2001 y en 2002, en parte como consecuencia de las vacas flacas que vivió la región con el contagio de la crisis financiera de Asia de 1998. En el 2003 se salió de ese período negativo y creció el PIB por habitante en un 0,8%. Era raquítico el crecimiento, pero significaba salir de un período muy negativo y los años siguientes mostraron resultados muy positivos.

El período 2002-2007 significó un crecimiento del PIB per cápita de América Latina de un 3,5% <sup>18</sup>la mejor tasa de crecimiento desde los años sesenta.

Si comparamos la tasa de crecimiento del PIB per cápita durante el período 2002-2006 para diversas áreas del mundo encontramos que América Latina y el Caribe creció al 3,6% anual mientras los países de la OECD lo hicieron al 1,9% con una verdadera y fuerte tendencia a la convergencia a diferencia de lo que ocurrió en el período 1960-2006 cuando los países ricos de la OECD crecieron su PIB por habitante al 3,4% mientras ALC lo hizo al 2,1%. ALC ya en el período 1990-1998 había crecido más rápido que los países de la OECD (1,9% frente a 1,6%) pero la diferencia fue mucho menor, y aún no se habían dado las circunstancias para poder mejor soportar una crisis externa, como lo prueba la contracción del PIB per cápita de 0,5% anual durante 1998-2002 en ALC mientras los países de la OECD creció al 1,7%. Durante estos años el PIB per cápita del mundo también creció al 1,3%, mientras el de ALC decrecía como he señalado<sup>19</sup>.

16 Rodríguez, Miguel Angel; DE ESTUDIANTES Y LIBROS A CIUDADANOS Y DECISIONES: UN VIAJE DE IDA Y VUELTA, en ENSAYOS EN HONOR A CLAUDIO GONZÁLEZ, Grettel López y Juan Carlos Obando editores, Academia de Centroamérica, San José 2003, pag 83

17 Ibidem pag 83-84

18 Calculado con base en los datos PIB per capita US\$ 2000 para 2002 y 2006 de CEPAL STATISTICAL YEARBOOK FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2007 y usando el estimado de CEPAL para el crecimiento para 2007

19 Estas comparaciones de crecimiento del PIB per cápita se hacen con base en la serie del Banco Mundial en US\$ del año 2000

Claro que aún en estos buenos años fue mayor la tasa de crecimiento de otras zonas del mundo: De 2002 a 2006 el PIB per cápita el Este de Asia y el Pacífico creció al 8,2% anual y el Sur de Asia creció al 6,5%. ¡Todavía queda mucho por hacer, no solo para crecer, sino para crecer más aceleradamente!

**CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL  
DEL PIB/PER CÁPITA<sup>a</sup>**

Período	ALC	OECD	Mundo	Asía del Este y Pacífico	Asía del Sur
1960-1990	1,6	3,1	2,2	4,2	1,9
1990-1998	1,9	1,6	1,1	7,4	3,1
1998-2002	-0,5	1,7	1,4	6,1	3,0
2002-2006	3,5	1,9	2,3	8,2	6,5

<sup>a</sup> Serie en US\$ del año 2000 del Banco Mundial

Como ya hemos recordado las condiciones de los países de América Latina son muy diversas entre sus naciones en tamaño geográfico y de población, niveles de desarrollo y situaciones de pobreza. Y eso influye en que atrás del promedio de crecimiento de América Latina se escondan importantes diferencias de comportamiento económico. Así en tanto entre 2002 y 2007 el crecimiento anual del PIB per cápita fue de 9,16 en Trinidad y Tobago y en Argentina de 7,78%, en Haití decreció en un 0,19% y en El Salvador el crecimiento fue de sólo 1,09. Pero de los 33 países con datos para esos años solo siete (un 21%) crecieron su PIB per cápita a menos del 2% anual en ese período (representan un 7,7% de la población de ALC).<sup>20</sup> Además no es este crecimiento promedio el resultado de los dos países con mayores economías creciendo muy aceleradamente y los demás avanzando poco, pues Brasil y México crecieron un 2,31 y un 2,08% respectivamente, de manera que la contribución al crecimiento en este período es muy generalizada.

En 2003 cuando se da el cambio de dirección la incógnita era si simplemente se

20 Calculado con base en los datos de CEPAL, ANUARIO ESTADISTICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 2007 y en la serie de CEPAL ECONOMIC INDICATOR AND STATISTICS, 1990-2006

daba respuesta a un incremento en la demanda externa por materias primas producidas por la región. Los años siguientes han demostrado que si bien el crecimiento en esa demanda ha sido un factor muy importante para la aceleración del desarrollo, las condiciones en las cuales éste se ha producido responden también a los cambios internos que se han venido acumulando, y que conforman un marco económico muy diferente al que vivió América Latina en las anteriores décadas de pobre desempeño.

En 1990, después de la crisis de la deuda externa cuando el modelo ISI demostró su insostenibilidad, el porcentaje de pobreza había llegado hasta un 48,3 % de la población y afectaba a 200 millones de personas. En los primeros años de la década de los noventa el crecimiento permitió disminuir la pobreza, pero ya para 2002 los años de disminución del PIB per cápita habían significado que la pobreza todavía golpeaba a un 44% de los habitantes y había extendido su impacto hasta ser la condición de vida de 221 millones de personas.<sup>21</sup>

El rápido crecimiento del 2003 al 2007 permitió a la región cambiar esas condiciones. En el último de esos años el porcentaje de pobreza bajó a 35,1%, más bajo de lo que había sido en 1980 antes de la crisis de deuda externa de América Latina (40,5%) y a pesar del crecimiento de 129 millones de personas que se dio en la población de América Latina en los 17 años desde 1990, afectaba a 10 millones de personas menos que en aquel año (190 millones de pobres en 2007 y 200 millones en 1990)<sup>22</sup>

Los datos que corresponden a personas en indigencia muestran una evolución similar.<sup>23</sup>

21 CEPAL, PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA, 2006

22 CEPAL, PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA, 2007 y STATISTICAL YEAR BOOK FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN 2007

23 En 1990 22,5% de la población afectando a 93 millones de personas. En 2002 19,4% y 97 millones y en 2007 12,7% y 69 millones (en 1980, 18,6% y 62 millones). ( Los datos de 1990 y 2002 son de CEPAL según las dos referencias anteriores y los de 2007 son del Banco Interamericano de Desarrollo)

EVOLUCIÓN DE POBREZA  
E INDIGENCIA EN ALC<sup>a</sup>

Año	% pobres	Millones de pobres	% indigentes	Millones de indigentes
1980	40,5	136	18,6	62
1990	48,3	200	22,5	93
2002	44,0	221	19,4	97
2007	35,1	190	12,7	69

<sup>a</sup>Datos de CEPAL para 1980,1990,2002 según Panorama Social 2006. Los de 2007 son del BID

También se ha producido una cierta disminución de la desigualdad: En 2006 CEPAL reporta al respecto: “A partir de las encuestas de hogares más recientes disponibles, se observa que en los últimos años varios países lograron mejoras distributivas que, aunque reducidas, al menos representan un avance respecto de la inflexibilidad ante el cambio o incluso al deterioro de los períodos anteriores. La comparación de la distribución del ingreso per cápita de los hogares en 2003–2005 con la registrada en torno a 1998–1999 muestra una reducción de las diferencias entre los grupos más pobres y más ricos en la mayoría de los países analizados”<sup>24</sup>. También el FMI en su reporte de abril de este año 2008 nos indica “ocho de nueve países en donde hay datos recientes disponibles presentan una declinación de la desigualdad desde comienzos de la década”<sup>25</sup> Esta disminución de la desigualdad medida por el índice de Gini se mantiene cuando se compara para toda el área el dato que corresponde al año 2000 con el más reciente disponible de esta última década.<sup>26</sup>

Los países con mayores logros en disminución de la pobreza en América Latina durante este período han sido Brasil, Chile y México que a nivel nacional ya cumplieron con la primera meta del milenio, y los avances alcanzados hacen que la región vaya bien encaminada

para cumplir la meta del milenio de reducir la indigencia (pobreza extrema) en un 50% para 2015, pues es mayor el porcentaje de reducción alcanzado que el de tiempo transcurrido para llegar a la meta<sup>27</sup>.

Si observamos los datos del desempleo urbano abierto encontramos confirmación para las anteriores cifras de pobreza.<sup>28</sup>

El apoyo del sector público de los países de la región ha sido de importancia para alcanzar estos niveles de disminución de la pobreza. Así podemos ver que de niveles del orden de un 12,5% del PIB en gasto social en Latinoamérica durante 1990-1991, se pasa en los años 1998 a 2005 a una cifra cercana al 16%.<sup>29</sup> CEPAL al respecto comenta: “A nivel regional, en el largo plazo (1990-1991 a 2004-2005), el incremento del esfuerzo realizado equivale a tres puntos porcentuales del PIB. Este aumento se destinó mayoritariamente a incrementar la seguridad y la asistencia social, en segundo lugar la educación y, en menor medida, la salud. Estas asignaciones serían un reflejo de la creciente preocupación por la pobreza y por la protección de los adultos mayores a causa del envejecimiento poblacional”.<sup>30</sup>

Los avances en el control de la inflación también continuaron durante este período.<sup>31</sup>

24 CEPAL, PANORAMA SOCIAL DE LA AMERICA LATINA 2006, pag 26

25 FMI, PERSPECTIVAS ECONOMICAS LAS AMÉRICAS, 2008, Abril 2008 pag 11

26 Ibidem

27 Al efecto nos dice CEPAL: “La tasa de pobreza extrema proyectada para América Latina en 2007 alcanza el 12,7%, 9,8 puntos porcentuales menos que el nivel de 1990 (22,5%). Este resultado equivale a un avance del 87% hacia la consecución de la primera meta del Milenio, mientras que el porcentaje de tiempo transcurrido para el cumplimiento de la meta es de 68%.” ( CEPAL, PANORAMA SOCIAL DE LA AMÉRICA LATINA 2007, pag 12)

28 El nivel del desempleo urbano abierto había llegado a 11% en 2002 en Latinoamérica y el Caribe. Bajó en todos los años siguientes hasta llegar a 8% en 2007.( CEPAL, PANORAMA SOCIAL DE LA AMÉRICA LATINA 2007, pag 12)

29 CEPAL, PANORAMA SOCIAL DE LA AMÉRICA LATINA 2007

30 Ibidem pag 25

31 De 2002 en adelante cada año baja la inflación en la región, hasta que sufre un aumento en 2007, pero siendo siempre inferior a la de 2005. Los

Por otra parte los adelantos en educación y salud que se veían dando desde 1990 continuaron durante esta fase de expansión de la producción en esta zona del mundo.<sup>32</sup>

Aunque es innecesario por evidente recordarlo, no puedo dejar de señalar que los avances no significan eliminación de los problemas, y que persisten graves circunstancias de desigualdad, pobreza, falta de cobertura en educación y salud, y que además son serias las carencias en los temas de calidad de la educación y salud accesible a las familias más pobres, en la magnitud de los programas de asistencia para sus integrantes ancianos y en los temas de discriminación para sectores de la población y en el campo económico para las mujeres.

Pero el pasado 16 de agosto The Economist publicó el artículo ADIOS TO

---

datos de CEPAL para 2002 muestran un aumento de los precios al consumidor en la región del 12% con un fuerte incremento respecto a los años inmediatos anteriores. En 2003 disminuye a 8,5%, y continúa su tendencia a la baja hasta llegar a 5% en 2006 para ascender a 6,3 en 2007 (CEPAL, PRELIMINARY OVERVIEW OF THE ECONOMIES OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2007 y FMI op cit<sup>1</sup>)

32 Así por ejemplo, la escolaridad neta en secundaria subió de 65,5 % en 2002 a 70,2% en 2006, la escolaridad neta en educación terciaria pasó de 22,5% en 2002 a 29,2% en 2005, el analfabetismo bajó de 7,3 en 1990 a 5% en el 2000 y a 4,2 en el 2005 (base de datos de CEPAL en Internet). En el Panorama Social de 2007 concluye CEPAL: "De acuerdo con la información proveniente de encuestas de hogares, entre 1990 y 2005 se registró un incremento notable en el porcentaje de niños de entre 10 y 14 años de edad que fueron promovidos oportunamente a lo largo del nivel educativo primario y una parte del secundario (del 55% al 78%). El porcentaje de estudiantes de 15 a 19 años que progresan oportunamente también se incrementó en forma significativa (del 43% al 66%)" (CEPAL, PANORAMA SOCIAL DE LA AMÉRICA LATINA 2007, págs. 40,41) En salud la mortalidad de infantes menores de 5 años que de 1990 a 2000 bajó de 55 a 35 por mil habitantes, continuó bajando a 27 en 2006; los nacimientos atendidos por personal de salud se ubicaron en 88% en el 2004. La expectativa de vida de 70,6 años en el período 1995-2000 subió a 72 años en el siguiente quinquenio. ( Los datos son de la base de datos de CEPAL en Internet y de sus Estadísticas Sociales 2007)

POVERTY, HOLA TO CONSUMPTION, con un subtítulo que indica: "Un crecimiento más rápido, una baja inflación, crédito creciente y comercio liberal están creando una nueva clase media". Ya hemos comentado sobre los muy favorables logros en inflación y crecimiento alcanzados en los últimos cinco años, y más adelante comentaremos respecto a crédito y políticas comerciales. Esos cambios han producido una favorable evolución en los campos de la pobreza y la desigualdad tal como hemos señalado, pero además y como lo explica ese artículo, se han dado efectos muy favorables para grupos de clase media de la región.

En los sesentas y setentas surgió una clase media burocrática, profesional y de ejecutivos de las empresas promovida por la sustitución de importaciones. Pero con la crisis de la deuda externa, el colapso de la industrialización por sustitución de importaciones y los programas de austeridad fiscal, esos grupos vivieron años de serias dificultades en relación con sus niveles de bienestar. Ahora surge una clase media con características muy diferentes a la de aquella época. La de ahora es más de pequeños empresarios, y el ex Presidente Fernando Henrique Cardoso la describe como más relacionada con el mercado que con el Estado. "Esta tendencia ha avanzado más en Chile pero luce más dramática en Brasil y México, las mayores naciones de América que entre las dos representan más de la mitad de 560 millones de latinoamericanos. En Brasil del año 2000 al 2005 las familias con ingresos anuales de \$5.900 a \$22.000 aumentaron en un 50% de 14,5 millones a 22,3 millones, mientras las que reciben menos de \$3.000 se redujeron considerablemente a solo 1,3 millones. En México, de acuerdo con Alejandro Hope de GEA, una firma de consultores de la Ciudad de México, el número de familias con ingresos mensuales de \$600 a \$1.600 aumentó de 5,7 millones en 1996 a 10,7 millones en el 2006"<sup>33</sup>

The Economist señala que tendencias similares se dan en Colombia, Perú y Argentina y si se mantienen las tendencias, la mayoría de las familias latinoamericanas pertenecerán

33 The Economist, ADIOS TO POVERTY, HOLA TO CONSUMPTION; 16 de agosto 2007

a esta nueva clase media, más independiente, fruto del comercio internacional, el crecimiento y la baja inflación.

#### IV SE HAN FORTALECIDO LOS CAMBIOS DEL MODELO ECONÓMICO

Durante este período de rápido crecimiento y de importantes avances sociales, se han mantenido en general las políticas del Consenso de Washington. Claro que ha habido importantes y positivos efectos provenientes del exterior, y a ellos me referiré en la próxima sección. Y claro también que en la última década con posterioridad a la Cumbre de Santiago<sup>34</sup> se ha dado mayor importancia a temas de erradicación de la pobreza, desigualdad y construcción de instituciones abiertas que la expresada en los diez puntos originales del Consenso de Washington.

Pero es preciso indicar que los resultados son en mucho el producto de la continuidad de las políticas de disciplina fiscal, tasas de interés libres, sistemas cambiarios más neutros, apertura comercial, libertad de precios, liberación de la inversión directa extranjera, desregulación y garantía de los derechos de propiedad.

Podría indicarse que los gobiernos de la izquierda populista en América del Sur constituyen una negación a esas políticas. En efecto se han dado retrocesos en la aplicación de las reformas en unos pocos países y en algunos de ellos es donde menores avances se han dado en estos últimos años en disminución de la pobreza. La excepción a la excepción es Argentina donde un impactante avance ha tenido lugar en medio de medidas muy poco ortodoxas de no pago de la deuda externa, altos impuestos a las exportaciones, manipuleo de las estadísticas monetarias y menor seguridad en los derechos de propiedad. Pero incluso en ese caso las reformas de los años noventa produjeron efectos que sobrevivieron la durísima crisis que significó el rompimiento de la dolarización, y algunas de las medidas como los impuestos a las exportaciones

son de reciente data y su impacto económico aún no es notable. En efecto luego del colapso económico, financiero y social de fin de 2001 y del 2002 Argentina vivió el mayor no pago de deuda externa de la historia mundial. Su gobierno fue duro y eficiente en la negociación y logró un muy favorable refinanciamiento de sus obligaciones internacionales. En esas condiciones se dio una recuperación que disminuyó a la mitad la pobreza y el desempleo. Logró Argentina durante estos años demostrar que un país puede sacrificar su estabilidad de precios en favor del crecimiento por un período de tiempo mayor al que los economistas en general considerarían posible. Pero ello se logró con una política fiscal que produjo superávits del 2203 al 2007.<sup>35</sup> Y ahora después del incremento del gasto público en el año electoral, el recalentamiento de la economía y el control de precios muestran su costo en el riesgo de poder sostener lo alcanzado que es mayor que en otras naciones latinoamericanas. Incluso ya en 2007 las cifras de indigencia crecieron a pesar del favorable impacto en los términos de intercambio por el alza en los precios de sus exportaciones agrícolas<sup>36</sup>.

En América Latina y el Caribe los resultados fiscales que habían mostrado importantes avances durante los primeros años de la década de 1990, se deterioraron a partir de 1998 con los efectos desfavorables financieros externos y la caída en el crecimiento, y llegaron a sus valores más bajos de ese ciclo en 2001 y 2002. Las finanzas públicas de la región inician desde entonces un proceso de fortalecimiento y el superávit primario crece hasta llegar al orden del 3,5% en 2005 y 2006 y si bien cae en 2007, es aún del orden de un 3%<sup>37</sup>

34 Segunda reunión cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes de la OEA celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998

35 CEPAL, PRELIMINARY OVERVIEW OF THE ECONOMIES OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2007

36 CEPAL, Estadísticas Sociales 2007

37 FMI, op cit y se refieren a un promedio simple de 18 países. CEPAL en PRELIMINARY OVERVIEW OF THE ECONOMIES OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2007 para América Latina y el Caribe señala un superávit primario de 2,4 y 2,2% del PIB para 2006 y 2007 y las tendencias son las mismas indicadas.

Esto ha permitido una disminución de la deuda pública del sector no financiero realmente impresionante, lo cual es de gran importancia para dotar a la región de fortaleza frente a los vaivenes del crédito, las condiciones financieras internas y externas y la inversión extranjera. Mientras en 2003 esa deuda representaba para América Latina y el Caribe un 62,3% de su PIB, para el 2006 había bajado a un 39,9 y los datos disponibles para la mayoría de los países parecen indicar que para finales del 2007 no llegaría a un 36%.<sup>38</sup>

Las tasas de interés se han mantenido libres y estables. Las Perspectivas Económicas para América Latina del FMI de abril 2008 señalan: *“En la región de América Latina y el Caribe, los sistemas bancarios y mercados monetarios han evitado trastornos a pesar de las turbulencias en los mercados financieros mundiales. Los datos disponibles muestran que el crédito mantenía aún su dinamismo. En parte, esto refleja la solidez de los balances y utilidades de los bancos tras un período de expansión continua. Asimismo, el hecho de que los bancos de la región dependan fundamentalmente del financiamiento interno para ampliar sus actividades contribuyó a aislarlos en cierta medida de los shocks financieros externos.”*<sup>39</sup> Este no era el caso antes de las reformas de las dos últimas décadas.

La región ha mantenido tipos de cambio competitivos a pesar de la turbulencia internacional y la consecuente gran variabilidad en las tasas de interés y los tipos de cambio del dólar de los Estados Unidos. En su informe de abril de este año el FMI señala al respecto. *“Los análisis del personal técnico del FMI indican que el nivel de los tipos de cambio reales de la mayoría de los países de la región sigue siendo consistente en líneas generales con la evolución de los términos de intercambio, el crecimiento relativo de la productividad y la posición neta de activos externos.”*<sup>40</sup> Que

distinta esta situación a la que imperaba antes de las reformas de finales de los ochenta y principios de los noventa!

De 1960 a 1990 las exportaciones de América Latina y el Caribe crecieron al 4,8% frente a una tasa mayor de la OECD de 6,4%. Por otra parte su PIB creció a un ritmo similar al de los países de la OECD (3,95% la OECD y 4,05% ALC a pesar de un crecimiento casi tres veces más rápido de la población en esta última zona) por lo que esos fueron años en los cuales nuestra región disminuyó su participación relativa en el comercio exterior. Esta situación ya cambió con la apertura comercial de América Latina que se dio con la eliminación de tipos de cambio múltiples y sesgados contra el comercio exterior, los altos aranceles, las prohibiciones, las cuotas a la importación y otras barreras no arancelarias y esas eliminaciones ya se habían reflejado en un crecimiento significativo de sus corrientes comerciales. De 1990 al 2000 los datos del Banco Mundial indican que las exportaciones de América Latina y el Caribe crecieron a una tasa promedio anual del 8,3%, más rápido que las de los países de la OECD (6,7%) y más que el doble del crecimiento de su PIB (3,3%). Y claro con las ventajosas condiciones del mercado de materias primas, las exportaciones han crecido a más del 17% anual desde 2002 a 2007. Estas condiciones favorables para nuestras exportaciones se dieron cuando ya había la región recuperado su mentalidad exportadora.<sup>41</sup>

El año 2007 fue especialmente representativo de las nuevas condiciones que imperan en la mayor parte del área para la receptividad de la inversión directa extranjera. La IDE de 2007 llegó a \$ 77.126 millones confirmando la confianza en la región en un año en el cual se inició la turbulencia de los mercados financieros internacionales.

El crecimiento de este último período también ha sido apuntalado por un aumento del crédito en condiciones de estabilidad monetaria. *“El rápido crecimiento del crédito—producto de una caída en las tasas de interés reales y un*

38 CEPAL, PRELIMINARY OVERVIEW OF THE ECONOMIES OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2007

39 FMI, op cit pag 7

40 Ibidem pag 16

41 Cifras basadas en el Banco Mundial, en el caso del PIB serie en US\$ del 2000

mayor acceso al crédito— también apuntaló el aumento en el consumo privado.”<sup>42</sup>

#### V. DURANTE ESTE QUINQUENIO DE BUEN CRECIMIENTO LAS REFORMAS INTERNAS HAN SIDO FORTALECIDAS POR FACTORES EXTERNOS POSITIVOS.

“El auge de los precios mundiales de las materias primas en los últimos cuatro años ha sido un factor de gran importancia para explicar el mejor desempeño de crecimiento las cuentas externas de muchos países de América Latina y el Caribe. Los precios internacionales de las principales materias primas exportadas por la región aumentaron en conjunto un 150% desde 2003”<sup>43</sup>. De esta manera el crecimiento asiático ha producido globalmente un impacto favorable en la región, aún cuando el efecto no ha sido positivo para todos los países pues para los no exportadores de petróleo y de bienes primarios como los de Centro América y el Caribe el impacto sobre sus términos de intercambio ha sido negativo. Para muchos de estos países, con pocos años de excepción, desde 1998 se se han deteriorado los términos de intercambio, principalmente por el encarecimiento de sus importaciones.<sup>44</sup> Claro que esto se agrava con los actuales incrementos en el precio de energéticos y alimentos.

Las exportaciones de bienes de la región crecieron muy aceleradamente del 2002 al 2007 tal como recién lo he indicado. Esto se ha reflejado en un significativo aumento del grado de apertura de la economía de América Latina que pasó de un 42,3 en el 2000 a un 49,6 en el 2006. El quantum de las exportaciones con base 100 en el 2000 fue de 107,7 en el 2003 y de 137,5 en el 2006 mostrando la importancia del crecimiento de la producción exportable y no solo

el efecto favorable de los precios. El saldo de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos ha sido positivo desde el año 2003, y en los últimos tres años ha sido del orden de un 1,5% del PIB.

Respecto a la cuenta de capitales el informe sobre la región del FMI de abril de este año nos señala: “El año pasado, la entrada neta de capitales fue bien fuerte. La inversión extranjera directa repuntó, impulsada por inversiones en los sectores de recursos naturales. Los flujos netos de inversión de cartera y otros flujos de capital también registraron un marcado incremento,”<sup>45</sup>

La deuda externa total ha bajado considerablemente al pasar de US\$ 763 185,5 millones en 2003 a \$ 647 830,9 millones en 2006 lo que con juntamente con el importante aumento de la producción ha disminuido grandemente el peso de la deuda externa sobre la economía regional. Así de significar en el año 2003 un 42,9% del PIB regional, en 2006 había bajado a un 26,7.

Las reservas internacionales de la región se ubicaron a fines de 2006 en US\$312.082,8 millones, casi duplicando su nivel del año 2000 y crecieron en este último año en el orden de US\$120.000 millones.<sup>46</sup>El FMI espera que se sitúen en el orden de los US\$500.000 millones a finales de este año 2008.<sup>47</sup>

A obtener esos resultados de manera más sólida también ha contribuido el aumento del ahorro nacional bruto que creció en poco más de una quinta parte en su relación con el PIB, al pasar de 17,6% en 2002 a 21,4% en 2007, y al mostrar niveles consistentemente mucho mayores en su participación del PIB en los últimos cuatro años (2004, 2005, 2006 y 2007) en comparación con los experimentados en los seis años previos a ellos.

Toda esta información nos da un claro mensaje: el sector externo ha sido muy amigable con

42 FMI, op cit, pag 17

43 Ibidem pag 10

44 Ver cuadro 2.2.3.13 de CEPAL ANUARIO ESTADÍSTICO DE LATINOAMERICA Y EL CARIBE, 2007 en el cual se demuestra que para todos los países Centroamericanos excepto Nicaragua, y para Paraguay y Uruguay los términos de intercambio han caído desde el año 2000

45 Ibidem pag 13

46 Todas estas cifras de CEPAL, STATISTICAL YEAR BOOK FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN 2007 y PRELIMINARY OVERVIEW OF THE ECONOMIES OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2007

47 FMI, op cit, pag 16

Latinoamérica en estos años y ha contribuido a su crecimiento y buen ciclo económico. Pero eso ha ocurrido en el pasado y los resultados de fortalecimiento de la región con un decrecimiento tan importante de la deuda externa y un incremento tan significativo de las reservas no han sido la norma en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial. Ahora -con una inflación baja, resultados fiscales positivos, sectores externos más abiertos, tasas de interés y tipos de cambio menos manipulados, mayor ahorro nacional respecto al PIB, altas reservas, deuda pública y deuda externa relativamente bajas respecto al PIB- el crecimiento interno producido por el aumento del gasto interno y la inversión y por el favorable impacto externo pone a Latinoamérica en mejor posición para enfrentar algunas de las carencias y dificultades típicas de sus economías durante la mayor parte del siglo XX.

Claro que se podría argumentar que la región puede seguir dependiendo de un jalón exterior, no ya para iniciar un crecimiento acelerado, sino para mantenerlo, y que no ha logrado aún desarrollar un motor interno para ello. Solo la prueba empírica de los próximos años responderá en definitiva esa observación, aunque un resultado negativo también podría ser el resultado de una reversión de políticas que un populismo irresponsable podría generar en el área. Cabría sin embargo contra-argumentar que el fortalecimiento fiscal, financiero y de balanza de pagos, el surgimiento de una nueva clase media más empresarial, el incremento del ahorro interno, y las reformas institucionales en los campos de democracia, estado de derecho, propiedad, contratación y asociación dan mayores posibilidades a que ese motor interno pueda dar continuidad al crecimiento. Y ahora se cuenta con nuevos y fuertes actores políticos favorables a la apertura, a la estabilidad macroeconómica, a la libertad de los mercados.

El crecimiento no ha sido sólo el resultado del positivo ambiente externo. En su análisis de la región del pasado mes de abril el FMI nos señala como el consumo privado y la inversión de las empresas han sido palancas de gran impacto en la aceleración de las economías regionales. *“El crecimiento en 2007 en la región de América Latina y el Caribe se*

*mantuvo en un nivel históricamente alto, llegando al 5,6%. La expansión durante 2002–07 estuvo impulsada particularmente por el crecimiento del consumo privado, que ha propulsado a la región al periodo de cuatro años de mayor crecimiento desde los años setenta. El dinamismo del consumo provino del aumento sostenido de los ingresos reales de los hogares, fruto de una caída en el desempleo y un aumento de los salarios reales (en parte como reflejo de las ganancias en términos de intercambio y mejoras en la productividad). El rápido crecimiento del crédito—producto de una caída en las tasas de interés reales y un mayor acceso al crédito— también apuntaló el aumento en el consumo privado...La fuerte subida en los precios mundiales de las materias primas y las altas ganancias del sector corporativo también han estimulado la inversión y atraído IED hacia los sectores rurales e intensivos en el uso de recursos naturales. La IED representó casi la mitad del total de flujos netos privados de capital a la región en 2007. Asimismo, la tendencia general hacia tasas de interés reales más bajas y el fortalecimiento de la confianza también respaldaron una fuerte expansión de las inversiones en la mayoría de los países.”<sup>48</sup>*

## VI LATINOAMÉRICA ES HOY MÁS RESISTENTE A LOS SHOCKS EXTERNOS

Gracias a las reformas y a sus frutos acumulados, América Latina tiene hoy condiciones para enfrentar con costos mucho menores la recesión de los Estados Unidos. Antes un estorbo de la potencia norteamericana nos producía pulmonía. Hoy la pulmonía gringa tal vez sólo nos contagie una gripe que no demandará hospitalización.

The Economist en su edición del 10 de abril pasado<sup>49</sup> señala esta nueva circunstancia en un artículo que analiza la resistencia actual de América Latina a los choques externos lo

48 FMI, op cit pag 17

49 The Economist, A COMING TEST OF VIRTUE; 10 de abril 2008

que le permite dejar atrás la imagen de crisis financiera que lució en el pasado.

Nos recuerda ese artículo que tal como ha quedado documentado, nuestra parte del mundo está viviendo sus mejores años de crecimiento económico posteriores a la década de 1960, y señala que hasta ahora, para sorpresa de muchos, el estrujamiento financiero ha dejado muy pocos rasguños.

Por supuesto que la crisis inmobiliaria y financiera en los Estados Unidos, así como la caída de su crecimiento y el aumento del desempleo tendrán consecuencias para nuestros países, y especialmente será así si las políticas proteccionistas que en la actual campaña política de ese país han revivido, surten su efecto negativo para las exportaciones de los países latinoamericanos que no disfruten de un Tratado de Libre Comercio con la potencia del norte. Claro está que los altos precios del petróleo y los alimentos golpearan las economías de las naciones que son importadoras de esos bienes. Pero hoy nuestros países son mucho más resistentes a estos embates que en el pasado pues -como he señalado- en lugar de déficits fiscales y de balanza comercial tenemos superávits, la inflación en casi todas las naciones latinoamericanas está controlada, el crecimiento económico promedio del PIB por habitante desde 2002 ha sido del 3,5%, el ahorro nacional ha crecido, las reservas internacionales son muy elevadas, la deuda externa con relación al PIB esta niveles mucho más manejables, las tasas de interés y los tipos de cambio no están manipulados en la mayoría de las naciones y la inversión extranjera directa fluye en montos records.

¿Es esto el resultado de nuevas teorías del desarrollo con efectos mágicos, o de superlíderes, o de innovar ideologías? Evidentemente no. Como he venido señalando en la descripción de variables de política económica y de resultados, la fortaleza de la actual situación de América Latina, no obstante las grandes diferencias en cuanto a algunos países, es el resultado del cambio gradual que se ha venido acumulando después de la gran crisis financiera del modelo de sustitución de importaciones de inicios de los años ochenta del siglo XX.

La responsabilidad fiscal; la ortodoxia de políticas monetarias y cambiarias más neutras;

la apertura económica; la liberación de precios y de la regulación de los mercados internos, fueron hechos que se han venido acumulando en nuestros países desde mediados de los años ochenta y que gradualmente y con retardos en su manifestación han venido provocando estas nuevas condiciones de las economías latinoamericanas. No se trata solo de los avances para lograr estabilidad macroeconómica, esto es fiscal, monetaria y cambiaria. Los cambios microeconómicos que han eliminado regulaciones de precios y selección de ganadores, que han abierto el comercio exterior y profundizado el sistema financiero, y los cambios institucionales que han fortalecido el Estado de derecho y en especial los derechos de propiedad, contratación y asociación, determinan el surgimiento y fortalecimiento de nuevas coaliciones de grupos de interés que brindan apoyo a estas modernizaciones.

Aunque ni lo he desarrollado en esta descripción de la evolución reciente de América Latina, ni es este artículo ocasión que permita analizarlo, no puedo dejar de recalcar esto último: que a la par de estos cambios en el manejo de las variables instrumentales económicas han tenido simultáneamente lugar y han sido de gran beneficio cambios en la institucionalidad política como la democratización y el importante aunque insuficiente fortalecimiento del estado de derecho, de los poderes judiciales y de los sistemas de contratación y propiedad.

Bajo el Título de MENOR VULNERABILIDAD, el FMI en su Perspectiva Económica para la región de abril de este año al que me he referido señala: *“La región ha ingresado al ciclo de turbulencia financiera mundial desde de una situación de menor vulnerabilidad. Varios países han recibido la calificación de grado de inversión de su deuda externa soberana, entre ellos más recientemente Perú que obtuvo esa calificación por Fitch. Esto ofrece cierto margen para respuestas de política que limiten el impacto de un shock externo si las perspectivas empeoran aun más. Se destacan varias características fundamentales:*

- *La adopción de un régimen cambiario más flexible en muchas economías constituye*

*una diferencia sustancial con respecto al pasado, y un mecanismo clave de absorción de los shocks.*

- *Se han reducido considerablemente los coeficientes de endeudamiento público, así como las necesidades brutas de financiamiento del sector público.*
- *Las reservas internacionales han subido a niveles confortables en muchos países de la región, promediando el 180% de la deuda a corto plazo de acuerdo a vencimiento residual, al final de 2007 (como se documenta en la edición de noviembre de 2007 de *Perspectivas económicas: Las Américas*).*
- *Los indicadores disponibles de solidez financiera— si bien son retrospectivos— indican que los bancos de la región en general evidencian una situación sólida. Los datos hasta septiembre de 2007 indicaban altos niveles de rentabilidad y liquidez, mientras los niveles de capitalización se han mantenido sólidos<sup>50</sup>.*

Es evidente a mediados de 2008 que la crisis financiera originada en el sector inmobiliario en los Estados Unidos a la par de los muy elevados precios del petróleo y los alimentos tendrá efectos negativos —aunque diferenciados según la estructura productiva de los diversos países— en América Latina.

El FMI en abril 2008 *“prevé que el crecimiento de la región se modere de 5,6% en 2007 a 4,4% en 2008 y 3,6% en 2009, ante el deterioro de las perspectivas mundiales y el endurecimiento de las condiciones financieras”<sup>51</sup>*. Dado el crecimiento actual de la población esto indica un crecimiento del PIB per cápita de 3,1% este año y 2,3% el año entrante. Esto significaría que incluso en el 2009 el crecimiento per cápita con una importante turbulencia financiera internacional sería mayor que el de 1960 a 2006 (2,1%), mayor al experimentado de 1990 a 1998 (1,9%), y del mismo orden de los mejores períodos de esa década de 1990.

50 FMI, op cit pag 27

51 Ibidem pag 17

El FMI concluye sobre los riesgos para la región de la turbulencia financiera internacional: *“Si bien la región se ha visto afectada de alguna manera por el endurecimiento de las condiciones financieras en la economía mundial, los efectos hasta ahora han sido leves en comparación con anteriores episodios de inestabilidad financiera.*

*Como elemento positivo, se observa que el impacto se ha contenido gracias a la relativa fortaleza del sector bancario de la región, el cual goza de holgura en términos de liquidez y rentabilidad, y está bien capitalizado. El crecimiento de los depósitos internos y la obtención de crédito en el mercado local son dos fuentes importantes de fondeo que han financiado la expansión de la actividad bancaria, en tanto que las empresas han recurrido cada vez más al financiamiento que ofrecen los mercados de capitales a nivel local e internacional.*

*No obstante, se empieza a advertir cierto endurecimiento de las condiciones financieras externas, sobre todo en lo que atañe a la emisión de deuda del sector empresarial, ya que las inversiones en acciones y otras participaciones de capital se han desacelerado. Estas presiones sobre el costo del capital podrían exacerbarse si los precios de las acciones bajaran aun más. Por otro lado, pese a un aumento en la profundidad del sistema bancario y de los mercados de capital locales en años recientes, la capacidad de intermediación financiera de la región sigue siendo relativamente escasa comparada con los países industrializados. De esta manera, una contracción crediticia mundial prolongada se traduciría en mayor debilidad de los mercados financieros locales<sup>52</sup>.*

## VII EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE AÚN NO HEMOS VENCIDO LOS YERROS DEL PASADO

Es evidente que a mediados del 2008 enfrentamos en nuestra parte del mundo serios retos coyunturales que amenazan nuestro desarrollo, hacen disminuir nuestro ritmo de crecimiento y pueden despertar graves males del pasado como la inflación que ya da muestras

52 Ibidem, pags. 40-41

de acelerarse. Ese es tema diario en medios de comunicación, foros y mensajes de los gobiernos y analistas quienes justamente se preocupan: a) por el impacto de la crisis financiera desatada en los Estados Unidos por la burbuja inmobiliaria, y expandida por el mundo a través de la globalización de los movimientos de capital; b) del exponencial aumento del precio de los carburantes con sus efectos negativos sobre precios, costos de producción, términos de intercambio y capacidad adquisitiva; y c) por el muy sustancial aumento en los precios de los alimentos empujados por grandes incrementos en su demanda y por la competencia de nuevos usos para ellos como biocarburantes.

Pero considero equivocado solo prestar atención a estas amenazas, sin atender la necesaria defensa de los importantes avances de los ochentas y noventas del siglo pasado, en implantar políticas y prácticas económicas que nos han permitido en estos años acelerar el crecimiento, disminuir la pobreza y fortalecer nuestra capacidad para aguantar con menor costo shocks externos como los que estamos viviendo.

Por eso estimo necesario referirme brevemente a cinco circunstancias que en los últimos cincuenta años han limitado nuestra capacidad de desarrollo, y que a pesar de que en dominarlas mucho hemos avanzado, aún son serias amenazas y merecen una constante ocupación de quienes dirigen las políticas económicas en América Latina y el Caribe: A.- La acción del gobierno; B.- La intolerancia a la deuda externa; C.- La corta duración de las fases de crecimiento económico; D.- El pobre crecimiento: causas comunes y específicas a cada país; y E.- El espejismo de las soluciones mágicas, y la economía política de las reformas.

#### A. La acción del gobierno

Ante la crisis de la deuda externa de América Latina que se magnificó cuando el Secretario de Hacienda de México Jesús Silva Herzog anunció que su país no podía atender el servicio de su deuda externa con los bancos comerciales en agosto de 1982, los gobiernos se vieron forzados a eliminar sus altos déficits

fiscales que eran causa de su elevado endeudamiento. Y claro: ello hizo necesario incrementar los ingresos corrientes del erario y a disminuir sus erogaciones. Ya para mediados de los noventas era una conclusión generalizada la de que *“Si se compara la evolución de ingresos tributarios y gastos se muestra que la reducción de los egresos hizo el mayor aporte a conseguir el equilibrio fiscal”*<sup>53</sup>

¿Cuáles renglones de gasto se disminuyeron? En buena parte gastos sociales, y también inversiones en infraestructura y gastos en su mantenimiento. Los primeros se volvieron a incrementar fuertemente desde la década de 1990 como lo hemos comprobado. (ver sección III.) Con relación a los de infraestructura William Easterly y Luis Servén nos confirman su reducción: *“Este no es un descubrimiento nuevo: análisis anteriores ya han demostrado el hecho de que en los países en desarrollo los gastos en infraestructura sufren una disminución desproporcionada en tiempos de austeridad fiscal. Este libro ofrece evidencia sin ambigüedad de que la experiencia en América latina en las décadas de 1980 y 1990 se comporta de esa misma manera.”*<sup>54</sup> Y en muchos casos esa disminución del gasto en infraestructura fue una muy importante parte del ajuste fiscal demandado por el desequilibrio de las finanzas públicas. *“En varios de los países más importantes de la región el recorte del gasto en infraestructura significó la mitad o más de la mitad de la reducción del déficit fiscal alcanzado en esos años”*<sup>55</sup> Eso no es de extrañar, es políticamente más fácil cortar o posponer proyectos de inversión, o gastos de mantenimiento cuyo impacto se sentirá unos años después, que gasto corriente que tiene un costo inmediato.

53 Edwards, Sebastian: CRISIS AND REFORM IN LATIN AMERICA: FROM DESPAIR TO HOPE, Banco Mundial, Washington DC, 1995. Traducción libre del autor como la de todas las referencias con nombre en inglés..

54 Easterly, William y Servén, Luis: INFRASTRUCTURE, PUBLIC DEFICITS, AND GROWTH IN LATIN AMERICA, Stanford University Press y World Bank, Washington DC, 2003 pag 2

55 Easterly y Servén, op cit pag 14

Y claro que las restricciones políticas hacen que la reducción de egresos públicos fuera en mucho efectuada no con base en medidas de eficiencia, sino con fundamento en cuales programas ofrecían menor costo político por su recorte. El efecto del recorte del gasto sin una adecuada política para su redirección, además ocurrió cuando las tareas que debe desempeñar un gobierno demandan una mayor sofisticación del accionar gubernamental. Esto último en razón de la naturaleza de las funciones que se deben ejecutar para la regulación y supervisión de una economía más abierta y de un mercado más libre sustentados en coordinación y no en mando directo. La pérdida de infraestructura y el atraso en desarrollar las instituciones públicas requeridas para las nuevas tareas de ordenar y defender contratos y derechos de propiedad, significan una traba para lograr mayores tasas de crecimiento económico.

Easterly y Servén en esa obra dedicada al estudio de los efectos del ajuste sobre la infraestructura en Latinoamérica y a sus consecuencias negativas concluyen: *“Recortar el gasto en programas con una alta tasa de rendimiento es equivalente a endeudarse con una muy alta tasa de interés- En ambos casos se liberan recursos presentes a cambio de la pérdida de recursos de mañana. Muchos países de América Latina redujeron su gasto en infraestructura en los tiempos de la reforma macroeconómica, en línea con programas de ajuste que más bien atrasaron el ajuste”*<sup>56</sup> Las mediciones que presentan en el capítulo III de esa obra concluyen que la falta de inversión en infraestructura puede ser la causa de tanto como una tercera parte del aumento en la brecha de desarrollo entre LAC y el Este de Asia durante esos años.<sup>57</sup>

Como ilustración de otros casos semejantes de reducción de gastos con efectos negativos muy considerables para el futuro puede citarse el ejemplo en Costa Rica cuando -ante la dificultad de elevar de acuerdo con la alta inflación de la crisis de inicio de los ochenta el salario de

los docentes- se recurrió a reducir los días lectivos y a contratar menos profesores y maestros.

En 1980 el curso lectivo era en Costa Rica de 211 días por año y la escolaridad bruta en secundaria era de 60,9%. En 1990 las escuelas impartían lecciones solo 167 días al año y la escolaridad bruta en secundaria había bajado a 50,5% lo que significó que un 20% de personas que antes de esa reducción asistían a secundaria para prepararse a ejercer un trabajo de mayor preparación, ya no lo hacían. Eso tuvo un importante impacto en las dificultades de disminuir la pobreza en los años noventa, pues no fue sino hasta 1998 que se recuperó la escolaridad de 1980 en secundaria<sup>58</sup>.

Otro ejemplo lo ofrece la manera como se disminuyó en muchos países el exceso de empleomanía en el sector público. Se ofrecieron incentivos a los funcionarios que voluntariamente renunciaran, con lo cual se hizo una selección perversa en contra de la calidad de los servidores públicos, y eso al tiempo que por la defensa de los derechos de contratación y propiedad y otras tareas destinadas a ordenar el funcionamiento de mercados libres se hacía más necesaria la participación de burócratas bien preparados.

En todos estos casos claro que se estaban pagando los costos de los subsidios del sistema ISI del pasado, que habían comprometido hacia adelante las finanzas públicas, pero a la vez el ajuste acordado significó nuevas cargas para el futuro que atentaron contra el crecimiento alcanzable.

La conveniencia de revisar las finanzas públicas en América Latina para corregir excesos causados por recorte de gastos y compensarlos con incrementos tributarios, se ve reforzada por los hallazgos que señalan que poseen mayor permanencia los ajustes fiscales que se basan en aumento de ingresos fiscales frente a los obtenidos por disminución de los gastos. Esto es una consecuencia de la observación de Vito Tanzi<sup>59</sup>, hace ya muchos años, de que

56 Easterly y Servén, op cit pag 1

57 Calderón, Cesar y Servén, Luis: THE OUTPUT COST OF LATIN AMERICA'S INFRASTRUCTURE GAP, en Easterly y Servén, op cit en especial pag 113

58 Rodríguez, Miguel Ángel: LA SOLUCIÓN COSTARRICENSE, Editorial Universidad Estatal a Distancia y Fundación Popular Iberoamericana, San José 2003, pags. 252 a 261

59 Tanzi, Vito, 1994, THE POLITICAL ECONOMY OF FISCAL DEFICIT REDUCTION, en Public

los ajustes hacendarios efectuados recortando gastos de alto rendimiento social se reversan poco tiempo después cuando se si se ejecuta ese gasto. Empíricamente Christopher S. Adam and David L. Bevan en el Brookings Trade Forum celebrado en Washington D.C. en mayo de 2003<sup>60</sup> presentaron los resultados de un estudio de 83 países en desarrollo y 25 de la OECD para el período 1970-2000 para determinar la persistencia de episodios de estabilidad fiscal. Una de sus conclusiones es que *“Mientras en los países de la OECD las reducciones de gastos son esenciales para consolidar la hacienda pública, en los países en desarrollo la duración de los avances fiscales dependen más fuertemente en los aumentos de ingresos”*<sup>61</sup> Es importante aclarar que se trata de aumentos en ingresos, provengan estos de mejoras administrativas o de cambios en el tipo de impuestos o en las tasas tributarias.

Que este resultado se origina en la observación de Tanzi a la que me he referido lo señalan los autores cuando dicen: *“Sabemos que las disminuciones de ingresos tienden a concentrarse en áreas tales como mantenimiento e inversión, lo cual puede muy bien dejar las finanzas públicas menos sostenibles en el futuro.”*<sup>62</sup>

Para superar esas carencias es preciso en muchas de las naciones del área elevar la carga tributaria. Evidentemente no es que los impuestos no tengan costos sobre los incentivos, la apropiabilidad de las ganancias y el crecimiento. Pero puede ser mucho mayor el costo de la falta de acciones gubernamentales que dan complementariedad a la inversión privada y hacen mayor su productividad marginal. Y claro, un aumento de la carga tributaria debe

hacerse de la manera que se minimice ese efecto negativo sobre la rentabilidad de la inversión privada. Además, un incremento tributario obliga a los gobernantes y políticos a ser aún más cuidadosos en la calidad y eficiencia del gasto público. Finalmente debo recordar que esta no es una receta universal pues ciertamente no es aplicable a países que ya tienen una alta tasa impositiva como por ejemplo Brasil. Debemos siempre recordar la necesidad de revisar las recomendaciones de política económica frente a los hechos concretos de cada nación y tiempo.<sup>63</sup>

## B. La intolerancia a la deuda externa

Como es conocimiento generalizado, los shocks externos en la historia de América Latina han sido especialmente negativos para su crecimiento y han sido una causa de su gran desigualdad<sup>64</sup>. Para enfrentarlos se hace necesario poder tener una política fiscal anti-cíclica que nos permita en los períodos de crecimiento y vacas gordas, guardar recursos para los períodos de vacas flacas<sup>65</sup>. Esto lo podemos realizar disminuyendo durante esas buenas épocas la deuda pública o constituyendo fondos de reserva para futuro uso y así poder mantener el gasto

63 Ver Rodrik, Dani: ONE ECONOMICS, MANY RECIPES, Princeton University Press, Princeton, 2007, especialmente capítulos 2 y 4

64 No es esta ocasión para desarrollar el tema, pero es bien conocido que con mercados financieros imperfectos el impacto de pronunciados ciclos económicos y de alta inflación es mayor sobre las familias pobres que tienen su poca riqueza representada por activos monetarios y salarios.

65 Con relación al gasto social nos indica CEPAL *“La región continúa sin implementar políticas contracíclicas de gasto público social. En respuesta a las restricciones presupuestarias de los gobiernos, el gasto social sigue una tendencia altamente procíclica, aumentando cuando se incrementa el producto y disminuyendo cuando este se retrae. Este comportamiento refleja no solo la existencia de una política macroeconómica equivocada sino que, además, no permite la aplicación de una política de compensación de riesgos sociales frente a situaciones de contracción de la actividad económica”* PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2007, pag 25

Sector Deficits and Macroeconomic Performance, William Easterly, Carlos Alfredo Rodríguez, y Klaus Schmidt-Hebbel editores, New York: Oxford University Press

60 Adam, Christopher S y Bevan David L.: STAYING THE COURSE: MAINTAINING FISCAL CONTROL IN DEVELOPING COUNTRIES, Dani Rodrik and Susan M. Collins, eds., Brookings Institution Press 2004

61 Ibidem al final de las conclusiones

62 Ibidem, al final de la sección 5.3

público sin disminuir durante las caídas en la producción y en los tiempos de pérdida de términos de intercambio, y más bien incrementar el gasto social compensatorio para las familias pobres. Esta necesidad de ser aún más exigente con los resultados fiscales en tiempos de bonanza económica es especialmente atinente a América Latina, dado que la recurrente y larga serie de incumplimientos por parte de nuestros países a sus obligaciones de crédito externo han creado una situación de intolerancia a la deuda.

Reinhart, Rogoff y Savastano introdujeron el concepto de intolerancia a la deuda *“Como la condición de extrema presión y limitación que puede surgir en los mercados emergentes a niveles de deuda que serían manejables según los estándares de economías avanzadas. Nosotros argumentamos que para países intolerantes a la deuda los límites superiores de deuda aceptables pueden ser tan bajos como el 15% de deuda externa a PIB. Esos límites superiores dependen de la historia de incumplimientos y de inflación.”*<sup>66</sup>

En América Latina esa situación se aplica por excelencia por nuestra historia de incumplimientos en la atención a la deuda externa y de alta inflación. En efecto, los primeros casos de no pago a las obligaciones internacionales se dieron respecto a créditos que se obtuvieron para financiar gastos de las guerras de independencia en los años veinte del siglo XIX. Ya en 1827 todos los bonos colocados por las naciones latinoamericanas estaban en situación de incumplimiento.

Los autores mencionados nos indican: *“El punto fundamental es que muchos países que incumplen sus obligaciones financieras internacionales lo han hecho así repetidamente, con muy notables similitudes en los diversos ciclos. Por ejemplo muchos de los países latinoamericanos que experimentan problemas severos hoy en día (los autores se refieren a las dificultades para atender la deuda externa en los años del último cambio de siglo) experimentaron esos problemas en la década de 1980, y en la de 1930 y en la de 1870 y en la de 1820, y en*

*general también en otras épocas. Brasil cuya deuda externa llama mucho la atención por estos tiempos (principios de 2003), ha incumplido con su deuda siete veces en los últimos 175 años. Venezuela en ese período ha faltado a sus pagos nueve veces y Argentina cuatro sin contar la última ocurrencia”*<sup>67</sup>

También señalan los autores que la recurrencia de los incumplimientos se convierte en una forma de vida. *“Entre 1824 y 2001 las deudas de Brasil y Argentina estuvieron en situación de incumplimiento o bajo renegociación una cuarta parte del tiempo, las de Venezuela y Colombia más del 40% del tiempo y las de México más del 50% de su vida independiente. En promedio, los incumplidores en serie han sufrido inflación mayor al 40% alrededor del 25% del tiempo. En contraposición los países en desarrollo que no han incumplido no tienen ni un año con inflación del 40%.”*<sup>68</sup>

Esa situación de intolerancia y de alta inflación, obliga a ser más conservadores en las políticas de endeudamiento y monetaria, para evitar las muy negativas consecuencias de ciclos económicos muy pronunciados y de alta inflación.

Y claro, para poder cumplir con una política fiscal anti cíclica, es preciso contar con tasas de tributación media mayores durante la fase expansiva de la economía, que si solo se buscara el “equilibrio” hacendario en cada año con independencia de la coyuntura económica.

Una vez más como la afirmó hace muchos años Don Eduardo Lizano, “la jarana sale a la cara”. Los errores del pasado tienen consecuencias no solo por sus costos directos e indirectos en las variables económicas, sino también porque limitan políticas y cambios institucionales futuros que son dependientes de la trayectoria histórica.

### C. La corta duración de las fases de crecimiento económico

Diferenciar el inicio de períodos de crecimiento de su sostenimiento posterior es un

66 Reinhart, Carmen M; Rogoff, Kenneth S. and Savastano, Miguel A: DEBT INTOLERANCE; NBER Working Paper No. 9908, Agosto 2003, pag 2

67 Ibidem pag 8

68 Ibidem pag 9

tema que ha merecido renovada atención en los últimos años<sup>69</sup>. No se trata de comparar el proceso inicial de salir de una economía primitiva con su posterior evolución y por lo tanto referirse al despegue (“take-off”) a la Rostow<sup>70</sup> frente a la posterior evolución de una economía. Más bien el tema es comparar períodos de aceleración económica a través del desenvolvimiento histórico en diferentes niveles de avance, con la posibilidad posterior de mantener tasas positivas de crecimiento. Rodrik define la aceleración económica como el crecimiento de al menos 2% del PIB per cápita sobre su promedio en los cinco años previos, y que se sostiene por al menos 8 años.<sup>71</sup> Uno de los fenómenos que estos estudios han revelado es la existencia de muchos casos de aceleración económica, pero que por su no sostenibilidad no han determinado significativos avances de las economías que los han experimentado. Así, por ejemplo, Hausmann, Pritchett y Rodrik identifican 80 aceleraciones de crecimiento pero la mayor parte de esas aceleraciones posteriormente sucumbieron al no poderse sostener. Sin embargo es evidente que crecer anualmente 2%, o más, el PIB per cápita por casi una década no es poca cosa.

Estos hechos tornan importante determinar la duración de las fases de crecimiento de las economías. En un trabajo reciente Andy Berg, Jonathan D. Ostry, y Jeromin Zettelmeyer estudian las inflexiones en el crecimiento económico durante la segunda mitad del siglo XX para 140 países. Buscan las causas que determinan la duración de una racha de crecimiento, definida como el tiempo que transcurre entre una aceleración de crecimiento y una

desaceleración.<sup>72</sup> En ese trabajo y con relación a la frecuencia y duración de las rachas de crecimiento los autores concluyen que África y América Latina no se diferencian del resto de la muestra (países desarrollados y otros países en desarrollo), en su habilidad para hacer que se inicien rachas de crecimiento y por lo tanto tampoco en su frecuencia. El problema con estas zonas geográficas, señala ese estudio, radica más bien en la duración de las rachas de crecimiento.

“Más bien el problema real en esas regiones parece ser su incapacidad de sostener el crecimiento por largos períodos... para África y América Latina la duración promedio de sus rachas de crecimiento es siempre mucho más corta, hasta un 50% menor.<sup>73</sup>”

Y en otro artículo Zettelmeyer, con relación a esta misma información, afirma: “*si uno considera las rachas de crecimiento que se iniciaron después de 1950 cuando los países empezaron a crecer aceleradamente con posterioridad a un periodo de floja expansión, ... el promedio de duración de una racha de crecimiento en América latina es solo la mitad que en Asia, y menor incluso al de los países africanos.*”<sup>74</sup>

Y, ¿a qué achacan estos autores en su trabajo empírico la casusa de la duración de las rachas de crecimiento? “*Este trabajo identifica un puñado de características económicas y políticas que parecen hacer sostenible el crecimiento: una distribución más igualitaria del ingreso, instituciones democráticas, apertura al comercio y a la inversión directa extranjera,*

69 Ver Rodrik, Dani op cit pags 43 y 51 y las referencias que contienen.

70 Rostow, W.W. ‘THE TAKE-OFF INTO SELF-SUSTAINED GROWTH’, Economic Journal 66, Marzo 1956, pags 25-48. y THE STAGES OF ECONOMIC GROWTH: A NON-COMMUNIST MANIFESTO: Cambridge University Press, Cambridge, 1960.

71 Hausmann, Ricardo; Pritchett, Lant y Rodrik, Dani: GROWTH ACCELERATIONS, Harvard University, y Banco Mundial, revisado agosto 2005 y Rodrik op cit pag 35

72 Berg, Andy; Ostry, Jonathan D., y Zettelmeyer, Jeromin: WHAT MAKES GROWTH SUSTAINED?, IMF Working Paper WP/08/59, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., Marzo de 2008

73 Ibidem, pag 11

74 Zettelmeyer, Jeromin: GROWTH AND REFORMS IN LATIN AMERICA: A SURVEY OF FACTS AND ARGUMENTS, IMF Working Paper WP /06/210, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., setiembre de 2006

*y una estructura productiva que favorezca las manufacturas y exportaciones relativamente sofisticadas.. También encontramos que un ambiente de estabilidad macroeconómica, con baja inflación y pocos casos de grandes devaluaciones, favorecen más durables rachas de crecimiento.”<sup>75</sup>*

Es evidentemente imposible en este trabajo evaluar esa conclusión, y solo la traigo a colación para señalar el dato empírico de la corta duración de los períodos de crecimiento en América Latina. Pero vale la pena considerar que dadas las causas que ese trabajo determina para prolongar las rachas de crecimiento, las reformas que se efectuaron en los ochentas y noventas bien pueden haber significado que el crecimiento sea ahora más sostenible en América Latina. A contribuir con ese cambio está llamada la política de desarrollo que se aplique en nuestros países. Y claro, esto de nuevo se armoniza con lo que he señalado en las dos secciones precedentes con respecto a la acción y financiación de los gobiernos y a la baja tolerancia de deuda externa.

#### D. El pobre crecimiento: causas comunes y específicas a cada país.

Desde el punto de vista de la contabilidad de su producción, la baja tasa de crecimiento de América Latina en la segunda mitad del siglo XX se debe al poco crecimiento de la productividad total de los factores o, incluso, a su disminución. No ha sido por bajo crecimiento de su fuerza laboral, ni por baja inversión en capital físico ni humano. Esto quiere decir que la causa ha sido la productividad conjunta de sus factores<sup>76</sup> lo cual refleja la competitividad de su estructura productiva relacionada con las condiciones técnicas e institucionales propias de sus naciones, por ejemplo el alto costo

75 Berg, Andy; Ostry, Jonathan D., y Zettelmeyer, Jeromin op cit, pag 29

76 Ver por ejemplo J Zettelmeyer op cit pag 5 y Restuccia, Diego: THE LATIN AMERICA DEVELOPMENT PROBLEM; Working Paper 318, University of Toronto, Department of Economics, Toronto, mayo 2008

de entrada y de hacer negocios que afecta a los países latinoamericanos y que ha sido bien documentado.<sup>77</sup>

¿Se debe este problema a una misma causa común a todas las naciones de la región?

El 30 de noviembre de 2003 organicé en The Elliott School of International Affairs de George Washington University con el copatrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, el seminario “STATESMEN AND SCHOLARS FOR A BETTER LATIN AMERICA”. En relación con las tareas por realizar en América Latina para acelerar el crecimiento expresé en esa ocasión: “Desde un punto de vista económico la tarea que debemos realizar parece clara, aunque de ninguna manera sencilla ni fácil de ejecutar. Debemos completar las reformas del Consenso de Washington pero ajustándolas a las enseñanzas que la teoría y la experiencia de estos años nos han dado y debemos ejecutar las reformas de segunda fase. ¿Qué tipo de acciones de gobierno requieren estas tareas? Se debe continuar progresando en estabilización, desregulación liberalización y privatización. Pero se deben ajustar estos objetivos previos, para evitar sus debilidades como por ejemplo la falta de una política fiscal anti-cíclica, la carencia de supervisión en la reforma financiera, de transparencia y regulaciones adecuadas en las privatizaciones evitando convertir monopolios públicos en monopolios privados y logrando una mejor orientación del gasto público sin afectar infraestructura, educación y otros gastos esenciales del Estado que pueda operar eficientemente el mercado.

Para lograr el último objetivo se deben ejecutar las reformas de la segunda fase que incluyen medidas tales como procedimientos de defensa de la competencia, de protección de la propiedad, los contratos y la libertad de asociación y de resolución judicial de conflictos en estas áreas, y las relacionadas con la promoción de eficiencia y competitividad en la producción mediante la coordinación de las acciones gubernamentales que afectan especialmente a

77 Ver Doing Business 2008, Banco Mundial, Washington 2008 donde los países de América Latina están en los últimos lugares de los diversos rangos.

*la pequeña y la mediana empresa, sin subsidios directos, pero eliminando obstáculos, suministrando información, asegurando la prestación eficiente de servicios públicos, una infraestructura apropiada que complemente la inversión privada, y una formación de capital humano que permita aumentar la productividad del trabajo no calificado y del capital.*

*Las reformas de segunda fase después de las Cumbres de Santiago (1998) y Quebec (2001) también incluyen políticas dirigidas a la equidad mediante la inversión en la formación de capital humano tanto mediante programas universales de educación, salud y vivienda, como con programas focalizados en aliviar las condiciones de las familias en condiciones de pobreza. Esto último debe en lo posible relacionar los beneficios que se dispensen a la incorporación de las familias en la educación de sus miembros o a los procesos productivos.*

*Finalmente las reformas de segunda fase incluyen desarrollo institucional dirigido a fortalecer la gobernabilidad democrática, el estado de derecho, mayor transparencia y participación ciudadana.”*

Esa postura muy representativa de un buen sector de la opinión sobre desarrollo en América Latina imperante hace cinco años, partía de entender que a pesar de las diferencias coyunturales en temas de crecimiento y desarrollo económico entre los países de ALC, había un sustrato común que determinaba las características principales del problema de productividad total de los factores.

En los últimos años se ha despertado como crítica política al Consenso de Washington y como investigación académica una discusión –no solo para ALC sino para todas las regiones de países en desarrollo– que pone en duda la validez de propuestas comunes para acelerar el crecimiento de las naciones, y predica la necesidad de estudios específicos para determinar las restricciones que son efectivas en limitar el crecimiento según las circunstancias de cada caso.

Como un ejemplo menciono el REPORTE DE CRECIMIENTO: ESTRATEGIAS PARA CRECIMIENTO SOSTENIDO Y DESARROLLO INCLUYENTE, presentado este año por la

Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo que al amparo del Banco Mundial, la Fundación Hewlett y los gobiernos de Australia, Holanda, el Reino Unido y Suecia trabajó durante los dos últimos años y que manifiesta en su presentación: “No aportamos una formula a los agentes políticos para que ellos apliquen, no existe una formula genérica. Cada país tiene características específicas y experiencias históricas que se deben reflejar en su propia estrategia de crecimiento.”<sup>78</sup> Y más adelante especifica: “El número de reformas necesarias y gastos que un gobierno puede considerar en cualquier momento exceden en mucho sus capacidades de acción y su presupuesto. Una estrategia coherente de crecimiento debe fijar prioridades, y decidir a qué asignar las energías y los recursos del gobierno. Esta escogencia es extremadamente importante. Y debe ser específica para cada país y circunstancia en respuesta a las condiciones iniciales.”<sup>79</sup>

Por su parte, el libro de Rodrik que he citado, *One Economics Many Recipes*, es la más acabada presentación de esta posición sobre la necesidad de soluciones ad hoc para el crecimiento. En esa obra Rodrik, además de postular la diferenciación entre iniciar rachas de crecimiento y mantenerlas a la que me he referido, señala que no hay una unívoca correspondencia entre las funciones que debe desempeñar una institución y que son las grandes conclusiones de la política económica (i.e. solvencia fiscal, incentivos de mercado, moneda estable, derechos de propiedad, estado de derecho, supervisión financiera prudencial, compatibilidad con el mercado de las políticas sociales) y la forma que deben adoptar las instituciones para realizar esas funciones. Además señala que dado que no se pueden aplicar todas las reformas para asegurar la eliminación de todas las restricciones al crecimiento, se debe recordar

78 Commission on Growth and Development, THE GROWTH REPORT: STRATEGIES FOR SUSTAINED GROWTH AND INCLUSIVE DEVELOPMENT CONFERENCE EDITION: The World Bank, Washington DC, 2008 pag. 2

79 Ibidem pag 5

-según las conclusiones de Lipsey y Lancaster en su *“Teoría General del Segundo Mejor”*<sup>80</sup>- que resolver solo algunas de las restricciones no asegura que se obtenga una mejora de bienestar.

De acuerdo con esa demostración, señala Rodrik en su artículo con Hausmann y Velasco<sup>81</sup>, lo importante es determinar cuál es la restricción vinculante y dirigir el esfuerzo siempre costoso de la acción política a reformarla. Y con ese fin presentan un mecanismo para determinar las políticas económicas prioritarias para acelerar el crecimiento, partiendo de que las restricciones pueden provenir de la falta de rentabilidad de la inversión o de altos costos financieros. La inversión privada puede tener baja rentabilidad en razón de poca productividad total de los factores, ausencia de factores de producción complementarios tales como infraestructura o capital humano, altos impuestos, riesgos de expropiación o externalidades por fallas de información o de coordinación. El costo financiero puede ser alto por problemas en las finanzas internacionales: alto riesgo país, falta de condiciones para la inversión directa extranjera, por condiciones de la deuda externa, regulaciones excesivas en la cuenta de capitales y otros. También puede el costo financiero ser alto por razones internas como mal funcionamiento del mercado financiero, problemas de garantías o riesgos de crisis bancarias o de incumplimientos.

Cada ocasión y país se debe estudiar su árbol de decisiones para determinar la restricción más vinculante<sup>82</sup>, y luego focalizar la

acción política en las fallas de mercado y las distorsiones que están relacionadas con esa restricción determinada, y dirigir la acción lo más directamente posible a la fuente de la distorsión.<sup>83</sup>

Claro que esta propuesta que ha ganado la atención de las entidades de desarrollo internacionales no significa que no se deban aplicar simultáneamente las medidas conocidas de estabilización para tener orden en las finanzas públicas, la moneda y el tipo de cambio. Para obtener en estos campos equilibrio macroeconómico las acciones requeridas poseen características de aplicación generalizada, pero como hemos visto al referirnos al tema de la deuda externa y la intolerancia a ella en América Latina, incluso en estas áreas hay diferencias que deben ser consideradas.

Por otra parte tampoco el aceptar la conveniencia de los diagnósticos de crecimiento implica perder de vista el cuadro general<sup>84</sup>. La Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo en su reciente Reporte señala características comunes de los 13 casos que estudió de largos períodos de crecimiento (al menos 25 años) después de la II Guerra mundial: *“Sus modelos de crecimiento tienen ciertas características comunes: una integración estratégica con la economía mundial; la movilidad de sus factores productivos y especialmente del trabajo; muy altas tasas de ahorro y de inversión; y un gobierno capaz comprometido con el crecimiento”*<sup>85</sup>

El propio Rodrik afirma: *“Existen, claro está, principios generales y abstractos que son deseables en todo lugar, tales como derechos de propiedad, estado de derecho, incentivos orientados al mercado, moneda confiable y finanzas públicas sustentables.”*<sup>86</sup> Su caso se enfoca más

80 Lipsey, Richard G., and Kelvin Lancaster, “THE GENERAL THEORY OF SECOND BEST,” *Review of Economic Studies*, Vol. 24, pp. 11-32, 1956

81 Hausmann, Ricardo; Velasco, Andrés y Rodrik, Dani: *GROWTH DIAGNOSTICS*; en *THE WASHINGTON CONSENSUS RECONSIDERED: TOWARDS A NEW GLOBAL GOVERNANCE*, J Stiglitz y N Serra editores, Oxford University Press, New York, 2008 y también como capítulo II de Rodrik op.cit.

82 Ver en Rodríguez, Francisco: “COMMENT ON HAUSMANN AND RODRIK” *Economía* 6(1), 2006, pp. 90-98 una crítica que señala que no hay razón para suponer que sea más eficiente reformar solo la restricción más vinculante, y no dos o más restricciones simultáneamente

83 Ver Rodrik op cit, capítulo 3, *SYNTHESIS: A PRACTICAL APPROACH TO GROWTH STRATEGIES*

84 Sobre el orden de las reformas ver Rodríguez, Miguel Ángel: *LIBERACIÓN FINANCIERA Y COMERCIAL: SECUENCIA Y MAGNITUD*. Revista de Ciencias Económicas, Vol. V, *Universidad de Costa Rica*. San José, 1985.

85 Commission on Growth and Development op cit pag 21

86 Rodrik op cit pag 57

que a posponer las medidas de estabilización que sean necesarias en una economía concreta, a proponer una acción área por área en las reformas microeconómicas tales como apertura comercial, liberalización de la inversión externa directa, privatizaciones y desregulación.

## V EL ESPEJISMO DE LAS SOLUCIONES MÁGICAS, Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS

De la breve descripción hecha en el acápite precedente sobre las tareas que el gobierno debe llevar a cabo, bien sea que se trate de estabilizar la economía y de reformar tantas restricciones al crecimiento como sea posible, o solo la más vinculante y las causas de inestabilidad macroeconómica, es evidente la necesidad de un gobierno fuerte y eficiente, lo cual para mí, en una democracia, significa uno que tenga la posibilidad de ejecutar el meollo de las políticas públicas que fueron base de su elección.

Debiera ser claro que necesitamos un gobierno eficiente y fuerte para poder tener un mercado que opere razonablemente bien y aunque no es este artículo lugar para argumentarlo, puede también razonarse que se necesita un mercado fuerte para que una democracia opere bien. Sin un estado fuerte no podríamos contar con la seguridad ciudadana, los derechos de propiedad, contratación y asociación, las medidas de supervisión financiera, de inversión pública, política monetaria, fiscal y comercial de los que depende el mercado. Y sin un mercado fuerte basado en las iniciativas de personas libres, el estado sería fácilmente capturado por grupos de interés que desmoronarían el estado de derecho y la democracia. Es un mercado competitivo basado en límites al uso del poder para determinar los resultados económicos, lo que protege al gobierno de ser captivo de intereses depredadores.

Por eso la tarea global para el desarrollo de América Latina es eliminar la debilidad de estados fragmentados y mercados intervenidos.

Claro que el crecimiento, que es el tema de este artículo, es algo mucho más concreto y limitado. Pero la esencia de las afirmaciones anteriores sigue siendo válida para este caso, e

incluso sino lo fuese para la inicial aceleración de crecimiento, si lo sería para sostener y prolongar la racha que es bastante más complejo y envuelve mucho más variables según la postura de Rodrik<sup>87</sup>.

No es mi propósito entrar aquí a discutir las relaciones entre economía y política, entre Estado y mercado, ni la economía política de la política económica.

Pero no puedo terminar esta descripción de la evolución reciente de la economía latinoamericana, sin hacer unos breves comentarios fruto de una rumiada experiencia.

Las acciones públicas deben ser ejercidas en medio de la ignorancia y el cambio. Ignoramos cuáles son todas las restricciones vinculantes que limitan el crecimiento y las interacciones entre ellas, ignoramos cuáles son las políticas más adecuadas para reformarlas, ignoramos cuál es la coalición de intereses que puede dar apoyo no solo a las reformas iniciales, sino a las que con ellas se vayan encadenando, y en nuestra realidad no hay "ceteris paribus" sino que muchas cosas están todo el tiempo cambiando. Además la acción política se da en medio de las serias limitaciones que sufren para comunicarse principales y agentes, en la política.<sup>88</sup>

Es necesario entonces reconocer las limitaciones de la democracia. Hace unos años escribí, como ya lo he comentado, sobre los problemas de llevar a la democracia el realismo mágico maravilloso en nuestras novelas y también señalé: *"Los cambios de las políticas públicas en los ochenta y noventa que hemos llamado Consenso de Washington se dieron simultáneamente con la migración hacia la democracia de los gobiernos dictatoriales que predominaron en el pasado reciente de Latinoamérica. ¡Que bueno!. Con democracia, la aspiración de vivir en libertad, con respeto a los derechos humanos y de alcanzar progreso material se veía muy próxima a materializarse. ¡Que difícil! Con democracia debemos convencer sobre la*

87 Rodrik, op cit pags 51 a 54 y Capítulo 5

88 Ver Rodríguez, Miguel Angel: DE ESTUDIANTES Y LIBROS A CIUDADANOS Y DECISIONES: UN VIAJE DE IDA Y REGRESO, op. cit. pags. 79 a 83

*bondad de los cambios y los avances necesariamente requieren tiempo lo cual causa angustia y frustración.*<sup>89</sup>

Todo esto frecuentemente, al margen de consideraciones económicas, obliga a escoger un segundo mejor entre las políticas públicas que es posible ejecutar. Y la triple ignorancia (de nuestra compleja realidad e interacción, de las coaliciones entre grupos de interés y de los cambios no económicos) obliga a avances graduales que se van consolidando con las instituciones existentes, van generando coaliciones de apoyo y van haciendo posible ejecutar nuevos cambios.

Por otra parte, no se trata de adoptar políticas públicas que ejecuten una determinada tasa de crecimiento de la economía. Eso no es posible tal como nos lo ha enseñado la teoría y la historia.<sup>90</sup> Ese crecimiento depende de las

decisiones y acciones de millones de personas físicas y jurídicas. Lo que las políticas públicas pueden hacer es eliminar obstáculos, facilitar la información y la coordinación para que las decisiones y acciones de los privados y de los entes públicos sean más exitosas en términos de crecimiento. Pero claro que no se trata en la acción pública de pretender menos de lo que es posible ni de contentarnos con menos de lo que se puede alcanzar.

En los cincuenta, sesenta y setenta la fe estaba puesta en la capacidad reguladora del gobierno, en la planificación estatal, las fijaciones de precios, las inversiones públicas y la asistencia financiera y técnica a las administraciones públicas. Después de los ochenta se generalizó la confianza en los mercados, en la empresa privada, la inversión externa directa. Y eso está bien. Pero siempre se necesita del gobierno estableciendo las reglas del juego, aplicando justicia, invirtiendo en infraestructura, capital humano y equidad, definiendo políticas públicas. Y para ello se necesita un gobierno bien administrado. Tal vez para América Latina la más importante tarea de las organizaciones financieras internacionales públicas en el futuro sea ayudar a las naciones a mejorar la calidad de sus administraciones gubernamentales, con asesorías, información sobre incentivos, capacitación de personal, difusión del conocimiento de experiencias exitosas en descentralizar, fijar objetivos y medir resultados, rendir cuentas, dar a conocer políticas y programas.

Lo que requerimos para aprovechar las reformas realizadas en los ochenta y noventa, para hacer durable la racha de crecimiento que estamos viviendo y para consolidar gobiernos democráticos y mercados competitivos fuertes y eficientes es realismo y humildad. No realismo mágico ni prepotencia diseñadora. Lo que requerimos es discutir lo pertinente para el crecimiento y la equidad, no las visiones ideológicas cerradas del siglo XIX. Lo que requerimos no es eliminar la vieja clase dominante para sustituirla por una nueva clase, sino limitar el poder estatutario de los grupos de interés con una abierta movilidad social que les sirva de freno. Lo que requerimos son ajustes marginales que vayan consolidando coaliciones de apoyo que les den sustento a las reformas modernizadoras.

89 Ibidem, pag. 78

90 *Government is not the proximate cause of growth. That role falls to the private sector, to investment and entrepreneurship responding to price signals and market forces. But stable, honest, and effective government is critical in the long run. The remit of the government, for example, includes maintaining price stability and fiscal responsibility, both of which influence the risks and returns faced by private investors.*

*In recent decades governments were advised to "stabilize, privatize and liberalize." There is merit in what lies behind this injunction—governments should not try to do too much, replacing markets or closing the economy off from the rest of the world. But we believe this prescription defines the role of government too narrowly. Just because governments are sometimes clumsy and sometimes errant, does not mean they should be written out of the script. On the contrary, as the economy grows and develops, active, pragmatic governments have crucial roles to play.*

*Sustained, high growth is not easy. If it were, the list of successful cases would be longer. Some countries struggle to start growth; others fail to sustain it. Some grow quickly, but reach a plateau when they reach middle income. A fast-growing economy is a moving target. Bad policies are often good policies applied for too long. And just as a country's growth strategy must evolve with the economy, a country's politics must as well. Prosperity will create a middle class whose voice will need to be recognized in the political process, both locally and centrally" Commission on Growth and Equity, op cit pag.4 y 5*

Además de aportar las ventajas de sus resultados económicos para a mantener el crecimiento y resistir los shocks externos, las reformas de los ochenta y los noventa han permitido en la mayor parte de los países latinoamericanos consolidar coaliciones políticas de apoyo a políticas económicas más equilibradas. Estos son nuevos cimientos sobre los cuales poder seguir construyendo.

Al margen de la discusión sobre cuantas restricciones vinculantes al crecimiento debemos ejecutar simultáneamente que parece ser un debate más de economía política que de política económica, siempre contaremos con una visión de lo que pretendemos alcanzar. Puede esa visión ser sólo unos pocos brochazos más intuitivos que analíticos, o puede ser una cuadro muy elaborado en sus detalles. Pero ahí está. Esa visión son los planos del edificio que queremos construir, y tenerla no significa que debamos iniciar la construcción del techo cuando estamos edificando los cimientos, ni implica que no podamos cambiar los planos de conformidad con la experiencia y conocimientos que ganemos durante la construcción. Pero tener esa visión es esencial para saber que cimientos necesitamos, así como es esencial ser flexibles y experimentar como mejorarla.

El Reporte sobre Crecimiento de este año 2008 al que me he referido señala: *“Es entonces prudente para los gobiernos seguir un enfoque experimental para ejecutar su política económica. Deng Xiaoping expresa admirablemente este principio en su muy citada máxima: “cruce el río palpando para pisar las piedras”. Los gobiernos deben proceder a veces paso a paso, evitando cambios repentinos de políticas que pueden significar más riesgos que beneficios. Eso limitará los daños potenciales de equivocaciones políticas, y hará más fácil rectificar al gobierno y a la economía. De la misma manera “cada pisada” debe representar una pequeña prueba o experimento “palpando alrededor” para encontrar el mejor camino para progresar.”*<sup>91</sup>

91 Commission on Growth and Development, op cit pag 4

## BIBLIOGRAFÍA

- Adam, Christopher S y Bevan David L.: STAYING THE COURSE: MAINTAINING FISCAL CONTROL IN DEVELOPING COUNTRIES, Dani Rodrik and Susan M. Collins, eds., Brookings Institution Press, 2004
- Berg, Andy; Ostry, Jonathan D., y Zettelmeyer, Jeromin: WHAT MAKES GROWTH SUSTAINED?, IMF Working Paper WP/08/59, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., Marzo de 2008
- Bhagwati, Jagdish; THE WORLD TRADING SYSTEM AT RISK, Princeton, NJ: Princeton University and Harvester
- Banco Interamericano de Desarrollo, estadísticas en Internet
- Banco Mundial, estadísticas en Internet
- Calderón, Cesar y Servén, Luis: THE OUTPUT COST OF LATIN AMERICA'S INFRASTRUCTURE GAP, en Easterly y Servés, op cit
- CEPAL, PANORAMA SOCIAL 2006
- \_\_\_\_\_. PANORAMA SOCIAL 2007
- \_\_\_\_\_. ANUARIO ESTADÍSTICO DE AMÉRICA LATINA 2007
- \_\_\_\_\_. PRELIMINARY OVERVIEW OF THE ECONOMIES OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2007
- \_\_\_\_\_. STATISTICAL YEARBOOK FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2007
- \_\_\_\_\_. Estadísticas en Internet Commission on Growth and Development, THE

- GROWTH REPORT: STRATEGIES FOR SUSTAINED GROWTH AND INCLUSIVE DEVELOPMENT CONFERENCE EDITION: The World Bank, Washington DC, 2008
- Domar, E.D.: Capital Expansion, Rate of Growth and Employment. *Econometrica* 14, 1946
- Easterly, William y Servén, Luis: INFRASTRUCTURE, PUBLIC DEFICITS, AND GROWTH IN LATIN AMERICA, Stanford University Press y World Bank, Washington D.C. 2003
- Edwards, Sebastian, CRISIS AND REFORM IN LATIN AMERICA: FROM DESPAIR TO HOPE; The World Bank, 1995
- Figueres F., José: LA POBREZA DE LAS NACIONES: Imprenta Nacional, San José, 1973
- FMI, PERSPECTIVAS ECONÓMICAS LAS AMÉRICAS, Abril de 2008
- Harrod, R.F.: DYNAMISCHE WIRTSCHAFT. Stuttgart 1949
- Hausmann, Ricardo; Pritchett, Lant y Rodrik, Dani: GROWTH ACCELERATIONS, Harvard University, y Banco Mundial, revisado agosto 2005
- Hausmann, Ricardo; Velasco, Andrés y Rodrik, Dani: GROWTH DIAGNOSTICS; en THE WASHINGTON CONSENSUS RECONSIDERED: TOWARDS A NEW GLOBAL GOVERNANCE, J Stiglitz y N Serra editores, Oxford University Press, New York, 2008
- Hirschman, Albert: THE STRATEGY OF ECONOMIC DEVELOPMENT, New Haven, 1958
- Lewis, W.Arthur. ECONOMIC DEVELOPMENT WITH UNLIMITED SUPPLIES OF LABOUR. The Manchester School 22,1954, pp. 131 – 191
- Lipsey, Richard G., and Kelvin Lancaster, "THE GENERAL THEORY OF SECOND BEST," *Review of Economic Studies*, Vol. 24
- Nurkse, Ragnar.: PROBLEMS OF CAPITAL FORMATION IN UNDERDEVELOPED COUNTRIES. Oxford Blakwel, 1953.
- Prebisch, Raul: EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA AMÉRICA LATINA Y ALGUNOS DE SUS PRINCIPALES PROBLEMAS, original de 1949, ver en *Desarrollo Económico*, Vol. 26, No. 103. (Oct. - Dec., 1986), pp. 479-502 HACIA UNA DINÁMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO (informe de 1963 a la CEPAL)
- Reinhart, Carmen M; Rogoff, Kenneth S. and Savastano, Miguel A: DEBT INTOLERANCE; NBER Working Paper No. 9908, Agosto 2003
- Restuccia, Diego: THE LATIN AMERICA DEVELOPMENT PROBLEM; Working Paper 318, University of Toronto, Department of Economics, Toronto, mayo 2008
- Rodríguez, Francisco: "COMMENT ON HAUSMANN AND RODRIK" *Economía* 6(1), 2006
- Rodríguez, Miguel Angel; LIBERACIÓN FINANCIERA Y COMERCIAL: SECUENCIA Y MAGNITUD. Revista de Ciencias Económicas, Vol. V, Universidad de Costa Rica, San José, 1985
- \_\_\_\_\_. FROM ACADEMIA TO GOVERNMENT AND BACK, Shapiro Lecture en George Washington University, Washington D C 6 de marzo de 2003
- \_\_\_\_\_. LA SOLUCIÓN COSTARRICENSE, Editorial Universidad Estatal a Distancia

- y Fundación Popular Iberoamericana, San José 2003
- \_\_\_\_\_. DE ESTUDIANTES Y LIBROS A CIUDADANOS Y DECISIONES: UN VIAJE DE IDA Y VUELTA, en ENSAYOS EN HONOR A CLAUDIO GONZÁLEZ, Grettel López y Juan Carlos Obando editores, Academia de Centroamérica, San José 2003
- Rodríguez, Octavio: LA TEORÍA DEL SUBDESARROLLO DE LA CEPAL: Editorial Siglo XXI, 1979
- Rodrik, Dani: ONE ECONOMICS, MANY RECIPES, Princeton University Press, Princeton, 2007
- Rosenstein-Rodan, P.N.: THE THEORY OF THE „BIG PUSH. en: Leading Issues in Economic Development. Ed. by G.M. Meier Oxford 1970, pp. 393 – 398)
- Rostow, W.W. 'THE TAKE-OFF INTO SELF-SUSTAINED GROWTH', *Economic Journal* 66, Marzo 1956, págs 25-48.
- \_\_\_\_\_. THE STAGES OF ECONOMIC GROWTH: A NON-COMMUNIST MANIFESTO: Cambridge University Press, Cambridge, 1960.
- Singer, Hans: GAINS AND LOSSES FROM TRADE AND INVESTMENT IN UNDER DEVELOPED COUNTRIES, , American Economic Review, 1950
- Tanzi, Vito, 1994, THE POLITICAL ECONOMY OF FISCAL DEFICIT REDUCTION, en Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance, William Easterly, Carlos Alfredo Rodríguez, y Klaus Schmidt-Hebbel editors, New York: Oxford University Press
- The Economist: ADIOS TO POVERTY, HOLA TO CONSUMPTION; 16 agosto 2007
- A COMING TEST OF VIRTUE; 10 de abril 2008
- Williamson, John: THE PROGRESS OF POLICY REFORM IN LATIN AMERICA, Institute for International Economics, Washington, 1990
- Zettelmeyer, Jeromin: GROWTH AND REFORMS IN LATIN AMERICA: A SURVEY OF FACTS AND ARGUMENTS, IMF Working Paper WP /06/210, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., setiembre de 2006

