

## DESPUÉS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

### Algunas políticas posibles

#### Oscar Ugarteche

Se habla del fin del neoliberalismo con la convicción de saber todos lo que quiere decir esto. Se habla de la fatiga de ajuste y de la perdida de gobernabilidad resultante de la aplicación de las políticas. Este texto pretende revisar lo que se ha hecho, lo que resultó y lo que se abre como posibilidad futura. Con una visión desde el Sur global, este texto pretende abrir ventanas para entender mejor lo acontecido y sus dificultades.

El encuadre en el que se está desarrollando la economía de América Latina es uno de franca recesión internacional profunda, bordeada por una deflación.

Cuadro Nº 1

### CRECIMIENTO DEL PBI TRIMESTRAL

	2001 2	2001 3	2001 4	2002 1	2002 2	2002 3	2002 4	2003 1	2003 2	Total
<b>Estados Unidos</b>	-0.4	-0.7	-0.1	0.6	0.6	0.6	0.1	-0.5	1.4	1.6
<b>Japón</b>	-1.5	-1.1	-0.4	0.2	0.9	0.8	0.6	0.6	1	1.1
<b>Gran Bretaña</b>	0.4	0.3	0.4	0.3	0.5	0.7	0.6	0.1	0.7	4
<b>Alemania</b>	0	-0.2	-0.1	0.2	0.2	0.1	0	-0.2	-0.1	-0.1
<b>Francia</b>		0.4	-0.3	0.7	0.7	0.2	-3.2	0.1	-0.3	-1.7

Fuente: OCDE

La situación económica de los países más desarrollados es bastante análoga, aunque se puede observar un intento de recuperación económica en dos países en el segundo trimestre del 2003, mientras que los otros dos líderes siguen con una leve depresión.

No hay un cambio en los pesos y los liderazgos globales marcado por la pérdida de ingreso por habitante de Estados Unidos, en términos de capacidad de compra de su población. Utilizando el promedio de ingreso per capita utilizando PPP<sup>1</sup>s, para la OCDE en su conjunto como base 100, la situación es como sigue

## Cuadro Nº 2

### Ingresos en las cinco economías líderes

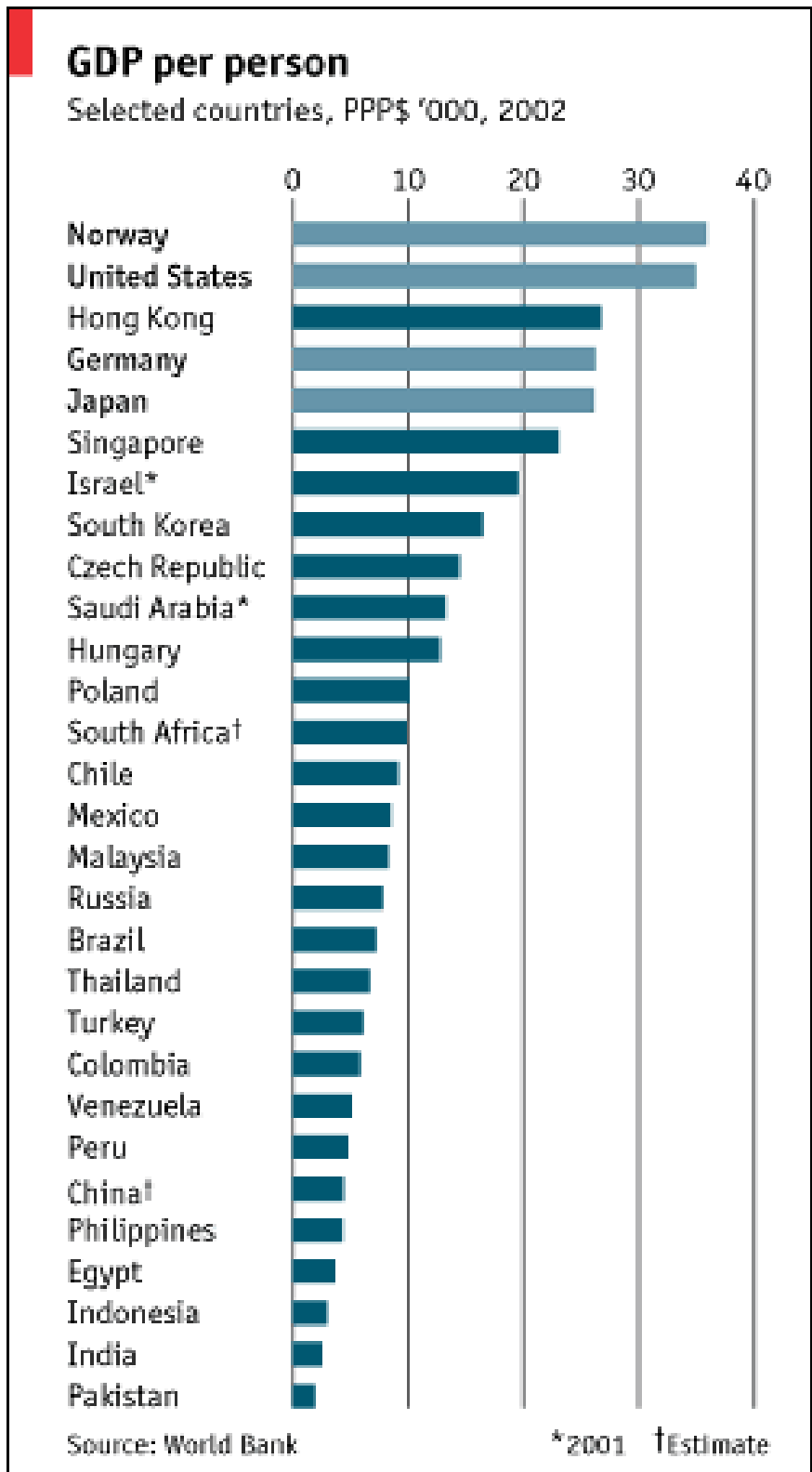
	Ingreso per capita en USD en PPP	OCDE =100 En PPP
<b>Estados Unidos</b>	36100	144
<b>Japón</b>	27000	108
<b>Gran Bretaña</b>	27100	108
<b>Alemania</b>	26600	106
<b>Francia</b>	26900	107

Fuente: OCDE

Es decir que mientras hay un estancamiento económico sustantivo, no hay una pérdida de peso económica medida como la capacidad de compra promedio por habitante, los PPP. De otro lado Noruega, Suiza, Luxemburgo y Canadá e Irlanda tienen PPP más altos que los países del llamado Grupo de los Cinco, antes los cinco más ricos. Luxemburgo tiene un PPP de 202 y Noruega de 148. Son países ricos que no son líderes. Suiza, Canadá, e Irlanda están en posiciones de ventaja frente a los otros cuatro miembros del Grupo de los Cinco, en términos únicamente económicos.

<sup>1</sup> Poder Adquisitivo de la moneda definido como lo que es capaz de comprar una moneda en relación a otras. Se utiliza porque es más homogénea que el dólar, unidad de referencia antigua pero que con los cambios en la relación entre las monedas genera distorsiones. Es una medición introducida por Amartya Sen.

Es decir, hay un estancamiento económico global que al mismo tiempo está marcando nuevas tendencias de participación de otras economías en la economía global. Es una suerte de cambio de barajas, sintomática de una crisis paradigmática. (Ver cuadro N° 3)



Producto Bruto Interno *per cápita*

Tomado de *The Economist*, viernes, 17 de octubre del 2003.

En cuanto a las Bolsas de Valores como expresión de la crisis económica reflejada en la recesión con depresión, se puede apreciar su desplome desde 1999 e inicios del 2000, con una tendencia a la recuperación a partir de abril del 2003 en todas las Bolsas. Esto podría ser una indicación de que lo peor ya pasó, y de que la economía de los líderes está en recuperación, aunque otros proponen que es sólo coyuntural y que se volverá a ver una baja. Se estaría, en esa visión, en una crisis de sobreproducción y la guerra de Iraq habría sido el motor de la recuperación de las Bolsas. En ese marco se expresa la recesión latinoamericana.

#### Cuadro Nº 4

##### Evolución del PBI por habitante

##### Tasas anuales de variación

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
<b>América Latina y el caribe</b>	1.2	1.8	3.5	-0.6	2	3.5	0.6	-1.2	2.5	-1	1.2
<b>Argentina</b>	8.2	4.5	4.4	-4.1	4.1	6.6	2.5	-4.6	-1.8	-5	1.5
<b>Brasil</b>	-1.8	3	4.7	2.7	1.1	1.7	-1.2	-0.7	3.2	0.4	1.3
<b>México</b>	1.8	-0.1	2.6	-7.8	3.7	5.1	3.4	2.1	5.4	-1.6	1.5
<b>Bolivia</b>	-0.7	1.7	2.3	2.2	2	2.4	2.8	-1.9	-0.4	-2.2	0.8
<b>Perú</b>	-2-1	33	10.9	66.8	0.7	4.9	-2.2	-0.8	1.3	-3.1	1.9
<b>Chile</b>	9.1	4.8	3.4	7.4	5.4	5.3	2.2	-1.4	3.5	1.7	4.1

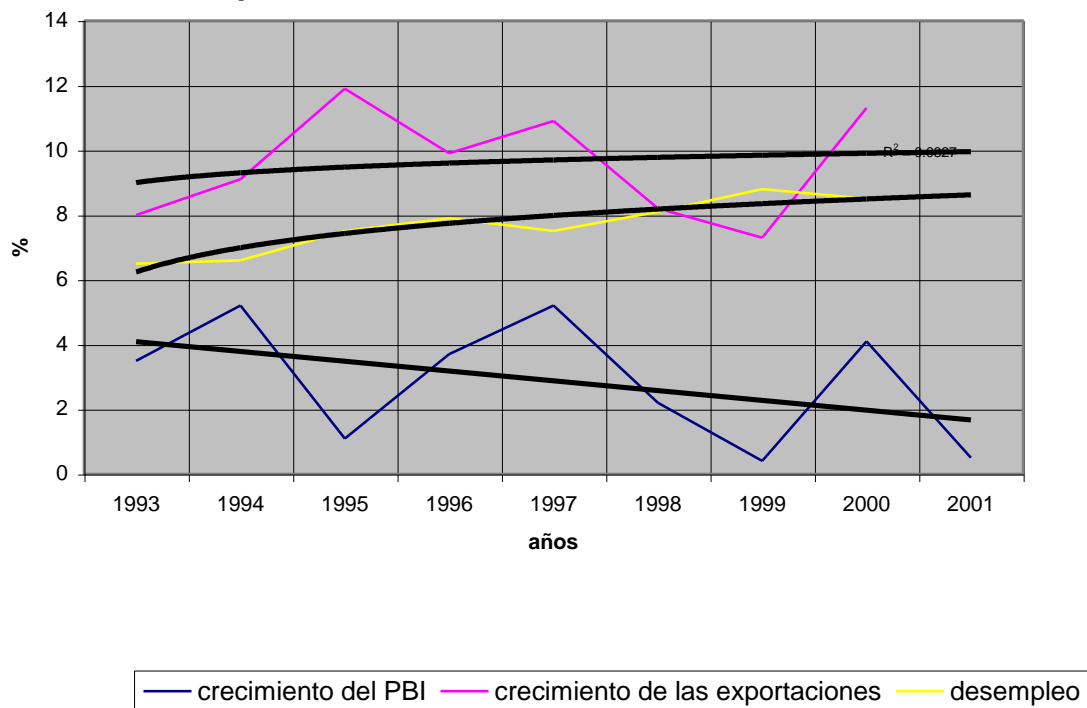
Fuente: CEPAL

Además de la recesión latinoamericana que se aprecia con mayor nitidez desde 1998, coincidente con la mundial, se encuentra la falta de resultados tangibles de las políticas aplicadas. La tasa de crecimiento media por habitante entre 1950

y 1975 es de 4.5% y fue relativamente estable (Ugarteche, 1997). Con la excepción de Chile, la mayor de la muestra, el resto tiene tasas de crecimiento bajas, siendo Bolivia la más baja entre 1990 y 2001. Con claridad se nota una tendencia hasta 1998, y otra a partir de allí. Según las cifras del cuadro N° 4, el crecimiento económico por habitante del 1992 al 2001 fue de 1.2% promedio anual, lo que es bajo luego de una década de depresión como fue la década del 80. Es decir, el cambio de las políticas no resultó en un rebote importante en los niveles de crecimiento del ingreso. Además, la relación entre el crecimiento de las exportaciones y el ingreso no se materializó, ni tampoco la reducción del desempleo. Hay más desempleo a fines de la década que a inicios de la misma.

#### **Cuadro N° 5**

### Principales variables de la economía de América Latina



En líneas generales, se podría decir que aquello a lo que se refieren como neoliberalismo es en definitiva aquello que propuso el Banco Mundial en 1987 en su *Informe de Desarrollo Mundial* de dicho año, y que luego fuera ratificado por el Consenso de Washington en 1989 (Williamson, 1989). En breve, la suma de políticas económicas donde el papel del Estado queda minimizado, las restricciones al mercado son eliminadas, los subsidios son retirados, los mercados de bienes y servicios son liberalizados, las empresas públicas son privatizadas y los mercados financieros y de capitales son desregulados, acompañado de flexibilización laboral. Este paquete de políticas es a lo que la literatura laica se refiere como neoliberalismo, y cuyos resultados para la década del 90 se aprecian en el cuadro N° 5: más desempleo, bajo crecimiento más vulnerable y volátil, y poco relacionado con las exportaciones.

Los puntos de partida de este paquete de políticas están en la noción de que los problemas existentes antes de la década del 80 giran en torno a una dependencia en deuda externa producida por desequilibrios inducidos por un exceso de Estado en la economía,

una tasa de inflación excesivamente alta derivada de irresponsabilidad en el manejo del erario nacional, corrupción y mala administración. Igualmente, las políticas proteccionistas existentes dieron pie a rentismo y fueron una distorsión en la asignación de recursos y en la eficiencia general de la economía.

La conclusión fue, por lo tanto, que la aplicación de las políticas de reforma de mercado llevaría a una eliminación de los problemas señalados anteriormente. Este intento fue sostenido a todo costo, sin que se tomara en consideración los casos específicos ni las condiciones objetivas para la aplicación de las políticas. De este modo se hizo aproximadamente lo mismo desde la Argentina hasta México. Las variaciones fueron de grados y dependieron mucho de la capacidad de oponer resistencia de los gobiernos a las presiones del Banco Mundial, sobre todo, pero del FMI y del Banco Interamericano de Desarrollo también, para que se aplicaran las políticas en su totalidad de la manera más rápida posible.

El argumento inicial era que si se aplicaban las reformas al inicio de un ciclo político, podrían tener éxito sin mayor resistencia organizada de la sociedad civil, que estaría en la fase de espera de resultados del gobierno entrante. Con esa lógica fue que el primer gobierno escogido para llevar a cabo las políticas fue el de Bolivia en el momento de la entrada de Gonzalo Sánchez de Lozada, luego de la renuncia de don Hernán Siles en Bolivia, dejando tras de sí hiperinflación y un colapso de la economía. Fue una situación precursora de lo que esperaría a los siguientes gobiernos de la región. Jeffrey Sachs fue el asesor indicado para asistir a Bolivia en su proceso de reformas, que culminaron con el freno de la hiperinflación y el cierre de la minería de estaño ligada a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), una empresa pública. El éxito de Bolivia en su lucha contra la inflación fue tomado como el precursor para que el resto de países siguieran sus pasos, reforzándose la noción de que si se persiste, se tendrá, como en Chile, éxito.

No hay evidencia de que las exportaciones arrastren el crecimiento del PBI, posiblemente porque tenemos un comercio externo deficitario, ni de que las nuevas inversiones para exportar hayan incrementado las tasa de formación bruta de capital. Parecería, antes bien, que hubo un proceso de privatización de entidades públicas exportadoras que llevó a flujos de capital sustantivos pero no a incrementos en la tasa de formación bruta de capital. Tampoco hay evidencia de mayor empleo, sino de



crecimiento del desempleo, como se vio arriba. De lo que sí hay evidencia es de que existe más concentración del ingreso ahora que hace veinte años, y que la tendencia a las liberalizaciones de las reglas del juego para el capital en desmedro del trabajo ha llevado a que los ingresos del capital crezcan en desmedro del trabajo.

El centro de la discusión durante un tiempo relativamente largo ha sido el uso de un juego de políticas en América Latina y África que no obedece a las políticas aplicadas por los países miembros del G7. Es más, en la mitad de la década de los 70 los gobiernos líderes del mundo se separaron en una entidad independiente llamada el G7, donde armonizan sus políticas económicas. Finalmente, se coordinan políticas para hacer converger a la Unión Europea, Canadá, Japón y Estados Unidos. El país que no se sujeta a las políticas pactadas es siempre Estados Unidos, quien, por ejemplo, ha hecho crecer su déficit presupuestal primario a niveles de más de 5% del PBI. Debe recordarse que Japón, por ejemplo, también tiene un déficit presupuestal de 8% del PBI como parte de la política económica reactivadora. La impresión que deja esta duplicidad de criterios es que existen dos reglas de juego para la economía mundial. Una que se aplica en las economías líderes y otra que se aplican en las economías dependientes, por llamarles algo. Esto mismo, que es cierto para las políticas económicas en general, es también cierto para las políticas de comercio exterior en particular. En líneas generales existe protección en los países del G7 a sus exportaciones primarias (subsidios Agrícolas) y a su base productiva expresada en barreras de zona gris y arancelarias a la importación de valor agregado del resto del mundo, es decir de afuera del G7. El comercio que se admite es el comercio intrafirma, en líneas generales. A mayor valor agregado, tienen mayores aranceles y mayor protección para los productos que tienen denominación de origen fuera del G7..

Las reformas económicas han venido acompañadas de una baja en la presión tributaria y en los niveles salariales, en una carrera del cangrejo a todo costo por atraer inversiones extranjeras que, como se aprecia, no han logrado remontar las tasas de formación bruta de capital. Igualmente vinieron acompañadas de una apertura de los mercados de capitales que tuvo dos momentos, uno de auge y avance de la banca transnacionalizada en nuevas actividades, luego de haberse privatizado la banca en su conjunto y eliminado la banca de fomento y estatal a inicios de los años 90; y uno segundo de

quiebra de ésta y de un rescate financiero por centenares de miles de millones de dólares, a fines de la década en todos los países. El rescate mexicano sólo costó 120,000 millones de dólares (FOBAPROA). El argentino es mayor. El peruano costó 1,800 millones de dólares, etc. Hasta Chile pasó por este tránsito.

### **Globalización, divergencia y concentración y algunas políticas para el desarrollo económico**

En el Foro Social Mundial y dentro del Grupo de Socio Economía Solidaria, se trabaja con los elementos que se van a presentar más adelante. Los ingresos de las economías mayores, a pesar de sus problemas, han sido sustantivamente mayores que los ingresos de las economías en desarrollo. Al mismo tiempo, los precios de las materias primas que exportan las economías de América Latina han seguido su camino a la baja, llegando a niveles desconocidos en una tendencia deflacionaria. Esto tiene la virtud de abaratar las materias primas para las economías que manufacturan, pero de empobrecer a los que proveemos materias primas. La combinación de reducción de demanda de materias primas por unidad de producto final, sumada a precios en descenso por sobreoferta al entrar todas las economías en una competencia por exportar o morir con sus materias primas, ha llevado a una situación de ingresos y de Balanza de Pagos delicada, al tiempo que las economías son volátiles como efecto de los movimientos de capital internacionales que han inundado y secado los mercados financieros nacionales llevando a crisis bancarias y devaluaciones masivas. Finalmente, esos movimientos ayudan a aumentar los ingresos de los países más ricos y a empobrecer los de las economías más pobres. Esto ha ido acompañado de políticas de evitamiento de pago tributario a través de la creación de centros *off shore*, donde las inversiones no pagan impuestos a la renta y donde además el dinero corrupto puede esconderse.

Esto deja lecciones de política económica muy significativas:

1. Por una lado, es preciso exportar valor agregado. La exportación de materias primas, salvo el oro, se efectúa en términos reales a precio vil y no tiene regreso. Exportar valor agregado implica negociar dentro de la OMC en otros términos, porque en líneas generales la OMC protege las importaciones con valor agregado a las economías líderes y ese es el tema de fondo de las discusiones de Cancún, la conformación del G21 y el fracaso de la ronda de Doha. Al

margen de los subsidios agrícolas que los líderes le establecen a sus productos, está la protección que a su producción le pone *versus* la apertura de la nuestra. La cultura exportadora debe de ser en los mismos términos para todos y debe de buscarse negociar en ese sentido.

2. Por otro lado, la dependencia del ahorro externo es fruto directo de la baja recaudación tributaria, y la única forma de endeudarnos menos es recaudando mayores recursos. La recaudación debe de ser progresiva y directa, y no regresiva e indirecta como lo es hasta la fecha, donde el Impuesto General a las Ventas pagado por todos los ciudadanos pesa más sobre el ingreso de los que menos tienen, que a su vez es a quien el Estado le brinda menos servicios.
3. La volatilidad de capitales es fruto de especulaciones internacionales en las bolsas de valores y en el mercado de monedas. Un impuesto a las transacciones financieras que sea flexible impediría esto, de forma que en caso de que aumente la volatilidad, el impuesto se incrementa para eliminarle la ganancia a los especuladores, y se evita así una repetición de los casos de Tailandia, Corea, Argentina, etc. (Tobin Tax)<sup>2</sup>
4. Invertir el canon cobrado por la renta natural en las regiones de donde sale la renta natural es un elemento central para compensar tanto los daños por la extracción de los recursos que se infringen a los habitantes de la región como por la naturaleza no renovable de la misma. Estos fondos deben ir hacia la infraestructura regional tanto como al fomento de nueva producción/distribución a través de los municipios como inversor de capital semilla.
5. Tener política de fortalecimiento del mercado interno sin dejar de lado la urgencia de renovar la producción exportadora será la base para un crecimiento con mejor distribución del ingreso, elemento central del desarrollo. Sin una buena distribución del ingreso, el crecimiento no va a frenar los efectos de las migraciones internas y externas.

---

<sup>2</sup> El impuesto Tobin fue ideado por el economista norteamericano, premio Nobel de Economía, Michael Tobin. Es un impuesto a las transacciones financieras internacionales con el objeto doble de frenar el número de transacciones y de evitar la especulación contra una moneda. De otro lado los fondos recaudados deben destinarse al cumplimiento de las metas de desarrollo del milenio.

6. La inversión en conocimiento de parte del gobierno central debe ser uno de los pilares de la construcción del futuro en una sociedad que está basada sobre una historia larga y compleja, y que exporta personas de calificación profesional. El conocimiento es la base del crecimiento económico y eso pasa por una revaloración del conocimiento y del papel del Estado en la educación. Actualmente se invierte dos veces menos por alumno que en 1970 en el Perú, mientras en las economías asiáticas invierten el doble que en 1970.
7. La cultura y el fomento de la capacidad creativa en la sociedad debe de ser otro de los pilares complementarios, para entrar en un mundo nuevo donde la producción se construye desde el conocimiento y la originalidad en una competencia de calidad.

Finalmente, la construcción de un discurso político económico donde la equidad, la seguridad y la institucionalidad sean potenciadas dará a la población un retorno de la tranquilidad necesaria para el buen gobierno, perdido desde que se dejó a la ley del más fuerte y al Consenso de Washington el manejo de los complejos problemas del desarrollo que afectan a cada país. La falta de gobernabilidad expresada en los últimos cinco años resulta de la imposición de políticas condicionadas y amarradas entre sí, dejando a los gobernantes sin márgenes de maniobra, haciendo crecer la brecha entre lo que los candidatos ofrecen y lo que los presidentes pueden hacer. El trágico ejemplo de Argentina con de la Rúa, quien llamó al ex ministro de su candidato opositor (derrotado) para que le hiciera el gobierno, y luego de tres meses se cayeran, es una muestra de esto. La población ha percibido un incremento de su inestabilidad y de la falta de democracia, percepción que no sólo es correcta sino que parece ser irreparable si se continúa por el camino tomado hace una década en el nombre de la modernidad.

Martes 21 de octubre del 2003

## **Anexo**

### **América Latina**

#### **Algunos indicadores de crecimiento y empleo**

(tasas de crecimiento)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Crecimiento del PBI</b>		3.5	5.2	1.1	3.7	5.2	2.2	0.4	4.1	0.5
<b>Crecimiento de las exportaciones</b>	6.4	8	9.1	11.9	9.9	10.9	8.2	7.3	11.3	
<b>Desempleo (porcentaje)</b>		6.5	6.6	7.5	7.9	7.5	8.1	8.8	8.5	

Fuente: CEPAL

## Bibliografía

Banco Mundial

*Informe de Desarrollo Mundial, 1987*, Oxford University Press, Washington D.C. 1988.

*Informe de Desarrollo Mundial 2002*, Oxford University Press, Washington D.C. 2003.

Oxfam

*Rigged Rules and Double Standards. Trade, globalisation, and the fight against poverty*. Oxfam International, 2002

Palley, Tom

«Domestic Demand Led Growth: a new Paradigm for Development», documento presentado en la conferencia de Alternativas al Neoliberalismo auspiciado por la Coalición de Nuevas Reglas para las Finanzas, el 23-24 de mayo, 2002.

Rodrik, Dani

«After Neoliberalism, What?» documento presentado en la conferencia de Alternativas al Neoliberalismo auspiciado

por la Coalición de Nuevas Reglas para las Finanzas, el 23-24 de mayo , 2002.

Ugarteche, Oscar

*El falso dilema*. Nueva Sociedad, Caracas: 1997.

Williamson John,

«The Washington Consensus and Beyond». Artículo encargado por el *Economic and Political Weekly*. 2003.