

La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas

GABRIEL PAPA



A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas

GABRIEL PAPA

diciembre 2004

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Gabriel Papa

Economista. Docente universitario [en el pasado de la Universidad de la República, actualmente de la universidad privada ORT] y de Enseñanza Secundaria. Responsable de la sección económica del Semanario Brecha desde julio del 2000 y coordinador del suplemento mensual de economía.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com

Índice

LA «DÉCADA NEOLIBERAL», UN PANORAMA POCO ALENTADOR	7
UNA «FILOSOFÍA» DE MERCADO	9
LA POLÍTICA Y LA ERA DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES	12
ELEMENTOS PARA UN BALANCE	14
¿QUÉ HACER? OPCIONES Y MÁRGENES DE MANIOBRA	19



Luego de dominar tanto en el plano teórico como en el práctico durante más de una década, parece haber llegado la hora de la retirada para el neoliberalismo en América Latina.

En este sentido, en la conferencia internacional «Más allá de neoliberalismo. Opciones para los gobiernos progresistas en América Latina»¹ se intentó dar cuenta del desafío que enfrenta la construcción de alternativas partiendo de la base de la situación económica y social heredada. Una serie de expertos y políticos de distinta nacionalidad brindaron elementos para caracterizar la situación económica y social de la región luego de más de una década de políticas neoliberales y discutieron sobre las posibilidades y caminos de superación.

Los insumos técnicos de la discusión fueron provistos por el director del centro REDES, el economista argentino Fernando Porta, el coordinador internacional de Social Watch, el uruguayo Roberto Bissio y el economista y exministro del gobierno de la Concertación, el chileno Roberto Pizarro. Por su lado, la perspectiva netamente política estuvo a cargo del embajador argentino en Uruguay Patiño Meyer, el presidente del Partido Socialista de Chile Gonzalo Martner, el diputado y cofundador del PT brasileño Paulo Delgado, el Intendente de Montevideo Arq. Mariano Arana y el candidato a la presidencia por el Encuentro Progresista–Frente Amplio–Nueva Mayoría Dr. Tabaré Vázquez.

1 Conferencia Internacional desarrollada el 17 de agosto de 2004 en la Intendencia Municipal de Montevideo.

En este informe, y en base a las exposiciones de los expertos y políticos convocados, se planteará en primera instancia una visión general de la «década neoliberal» y sus resultados. Luego se presentaran los rasgos esenciales de las bases conceptuales –la «filosofía»– del modelo neoliberal. Posteriormente se expondrán las políticas públicas que derivan y constituyen el centro del modelo, tal como fue-

ron destacados por los conferencistas. En cuarto lugar se presentarán algunos de los «resultados» económicos, tecnológicos y sociales resaltados por los participantes. Finalmente se intentará dar cuenta de algunas de las tensiones, desafíos y reflexiones planteadas por los participantes en relación a la construcción de alternativas.

La «década neoliberal», un panorama poco alentador

Durante la conferencia, los expositores coincidieron en destacar que durante la década del 90 la mayoría de los gobiernos de América Latina se inspiraron y aplicaron políticas, con variantes y adaptaciones según el país, que se basaron en una serie de ideas-fuerza entre las que se destacan la primacía del mercado –nacional o internacional, según el caso– como principal, si no exclusivo, asignador de recursos; la reducción de la intervención del Estado en la economía y la desregulación de los mercados de bienes y servicios, trabajo y capital.

En el plano del debate de ideas, técnicos y políticos aceptaron la percepción de que, apenas iniciada la década del 90', la discusión parecía estar saldada a favor del neoliberalismo.

Tan es así que el discurso neoliberal ocupó durante la década pasada no solo el centro

del escenario sino, prácticamente, la totalidad del mismo. *«Hace 15 o 20 años la oleada neoliberal no dejaba espacios para discutir y, salvo algunos minoritarios reductos minoritarios, el pensamiento único se había impuesto»* afirmó el intendente Arana.

En lo formal, tales políticas estuvieron enmarcadas en lo que se llamó el «Consenso de Washington», un conjunto de principios y medidas de política económica que el profesor Williamson formuló a principios de la década del 90' en la capital de los Estados Unidos y que contó desde el inicio tanto con la bendición de las instituciones financieras internacionales y la mayoría de los «think tank» del Norte y el Sur como con la entusiasta adhesión de las cúpulas de los partidos políticos tradicionales de la región. En un continente que, desde mediados de la década de los 80' había recuperado la democracia, se impuso

una concepción que *«manifiestamente no tiene ningún compromiso con la democracia»* y que *«le es indiferente, en el mejor de los casos»*, señaló Martner.

Sin embargo, tal estado de cosas parece haber llegado a su fin de la mano de las promesas incumplidas. Al comienzo del nuevo siglo, los partidos políticos que más claramente adhieren a los grandes postulados del neoliberalismo se ven en la disyuntiva de minimizar ante la ciudadanía su compromiso con la citada «profesión de fe» o, en su defecto, disminuir radicalmente su caudal electoral. Por otro lado, los centros de estudios, los intelectuales y comunicadores que adhieren a estos postulados ya no convocan la admiración de otrora ni ocupan la posición hegemónica en el campo de la generación del discurso público.

Los gobiernos que más claramente se comprometieron con las propuestas «neoliberales» fueron desplazados del poder por medio de elecciones, movilizaciones sociales o una combinación de ambas. Las propias instituciones financieras internacionales anuncian la revisión de sus políticas y, al menos en el discurso, prometen autocrítica. Pero si algún sentido tiene la máxima que plantea que *«el árbol ha de ser evaluado por sus frutos»*, quizás lo más relevante es que los resultados productivos, financieros, tecnológicos y sociales muestran los límites y la falta de respuestas satisfactorias de la propuesta «neoliberal» frente a la magnitud de las expectativas y necesidades de América Latina.

La «nueva economía» no se mostró a la altura de los reclamos sociales y el discurso neoliberal dejó de seducir. A nivel político, los nuevos gobiernos llamados «progresistas» ganan el apoyo popular de la mano del descontento, denunciando las carencias de las políticas neoliberales y prometiendo un nuevo pacto.

Pero, si bien las políticas neoliberales fracasaron en su promesa de mejorar sustantivamente la situación social de las grandes mayorías e inaugurar una nueva era de crecimiento sustentable, es innegable que, por otro lado, tuvieron éxito en remodelar sustantivamente el aparato productivo de la región, profundizar la inserción internacional basada en los productos primarios y en consolidar una nueva forma y estructura del Estado. En palabras de Vázquez, *«sobre el neoliberalismo se puede decir que pocas veces semejante fracaso tuvo tanto éxito»*.

Mientras que en el plano económico y financiero la herencia se revela muy difícil de gestionar, en el «mundo de las ideas» el retroceso del discurso neoliberal no parece ser la consecuencia de la emergencia de un proyecto alternativo claramente delineado.

Superar la tarea de denuncia del calamitoso estado de cosas, discutir alternativas tan viables como no subordinadas a la «hoja de ruta» del establishment e implementarlas en iniciativas concretas parece ser el desafío de la hora.

Una «filosofía» de mercado

¿Qué es lo que le asigna el carácter de «neoliberal» a las políticas aplicadas en América Latina durante la década del 90'? La pregunta no fue directamente planteada pero sobrevoló varias de las presentaciones. Es así que para Martner, la disminución del tamaño del Estado, la privatización generalizada de las empresas públicas y la desregulación de los mercados de bienes, servicios y factores son los tres rasgos distintivos del modelo neoliberal. Por el contrario, la apertura comercial, la búsqueda de la estabilidad de las grandes variables macroeconómicas y el equilibrio fiscal así como la eficiencia y eficacia de la acción estatal fueron reivindicadas por el político chileno como elementos de «buena política» y, en muchos casos, consecuencia directa de las «costosas» enseñanzas derivadas de los problemas encontrados en el pasado en las economías de la región.

Por su lado, el economista Pizarro prefirió caracterizar al neoliberalismo como aquel modelo donde un mercado dominante convive con un Estado débil en su capacidad de intervención, la apertura comercial y financiera es irrestricta e unilateral y en el cual, más allá de la búsqueda del equilibrio, la política fiscal se revela «incapaz» de generar los recursos necesarios para financiar políticas sociales universales, que, a su vez, son sustituidas por intervenciones «focalizadas».

Más allá de definiciones y precisiones, existió consenso en que las políticas aplicadas por los gobiernos en América Latina en la década de los 90' partieron de la base de considerar que el mercado es el mejor y más eficiente asignador de los recursos de la economía. Simultáneamente se amplía el ámbito en el cual las relaciones de mercado son convocadas para instrumentar la satisfacción de las necesidades.

Lo que distingue y califica como «neoliberal» a las políticas instrumentadas en los 90' es que el carácter estructurador es otorgado en forma exclusiva y excluyente al mercado, como subrayó Pizarro. Las relaciones de mercado se transforman en las grandes organizadoras y proveedoras de sentido de la vida económica, social y cultural.

En el plano interno, la premisa neoliberal tuvo dos grandes consecuencias. Por un lado, el «libre juego de las fuerzas de mercado» implicó el inicio de un proceso de desregulación de los mercados de bienes y servicios, trabajo y capital. Los mecanismos administrativos de fijación de precios de los bienes y servicios fueron, salvo contadas excepciones, eliminados. En lo que respecta al mercado laboral, la dirección de las reformas neoliberales estuvo marcada por la desregulación, desmontándose los mecanismos que, amparados en la legislación laboral, obstaculizaban la flexibilización del factor «trabajo». Las leyes y reglamentos laborales fueron reducidos al mínimo y se privilegió la relación contractual entre el trabajador individual y su empleador.

En materia financiera, el principio liberalizador encontró los límites de las amenazas y realidades de las reiteradas crisis. Instalados en la experiencia chilena, Martner y Pizarro reivindicaron los exitosos instrumentos de control (encajes) que su país instrumentó para limitar el ingreso de capitales especulativos. Instrumento que, según recordó Pizarro, el tratado bilateral de comercio e inversión recientemente firmado por Chile y Estados Unidos modificó y limitó severamente.

Por otro lado, según el modelo, el Estado —es decir el ámbito donde las decisiones de naturaleza política sustituyen a la lógica del mercado— debía intervenir lo menos posible en la economía. Como consecuencia su tamaño, actividades y funciones debían de ser reducidas. Es así que comenzaron a trasladarse al sector privado, extranjero por lo general, tanto casi la totalidad de las empresas públicas proveedoras de bienes que subsistían como, sobretodo, las empresas estatales de servicios

públicos. Simultáneamente se procedió a intentar regular los mercados de servicios públicos resultantes a partir de sendas agencias públicas independientes. En este sentido, la debilidad institucional y técnica de las agencias reguladoras así como los errores (y horrores) en el diseño del proceso privatizador limitaron la capacidad reguladora del Estado y de promoción de la competencia entre los nuevos actores.

En el plano industrial, la dinámica «mercado-céntrica» implicó la vigencia del principio neoliberal según el cual «la mejor política industrial es no tener una política industrial», esquema que se extendió al ámbito tecnológico. Tal principio rector no evitó, sin embargo, que muchas medidas de estímulo a la producción sobrevivieran de la mano de la acción de lobby de los sectores interesados. Por el contrario, la debilidad institucional se traduce en falta de transparencia y ésta ampara la acción de las corporaciones mejor posicionadas, como destacó Fernando Porta.

Si las relaciones de mercado deben primar, también el «peso» financiero del Estado se debe reducir. Los impuestos no deben distorsionar ni interferir en las asignaciones del mercado por lo que los impuestos indirectos, el de consumo en forma particular, pasan a ocupar el primer lugar de la lista de recaudadores. Por otro lado, tal concepción implica que el equilibrio fiscal se erige en un objetivo de primer orden. Roberto Pizarro subrayó que, en los hechos, la orientación fiscal da lugar a otra relevante característica del modelo: la incapacidad de «convocar» al esfuerzo fiscal, mediante el pago de tributos, a los sectores más ricos.

En el marco externo, se procedió a realizar una profunda apertura comercial de las economías. En algunos países, la apertura tomó la forma de una decisión unilateral y acelerada. Es el carácter indiscriminado de la apertura, es decir, no negociado desde posiciones de relativa fuerza, lo propio del modelo neoliberal (Pizarro). En los casos en los cuales los países de la región emprendieron caminos de integración regional, ésta también estuvo signada por la voluntad

aperturista al punto que se calificó a los procesos de integración como de «regionalismo abierto». En definitiva, el principio rector en materia de la inserción internacional es claro: en el marco de la dinámica comercial, tecnológica y financiera que deriva de la llamada «globalización», la articulación de cada economía o subconjunto de ellas con el «resto del mundo» debía seguir las señales y los estímulos emanados del mercado internacional.

La apertura no se vio limitada al ámbito del intercambio de bienes y servicios sino que también se extendió al ámbito financiero así como al de la inversión extranjera directa.

En consecuencia, se redujeron al mínimo o, directamente se eliminaron, las restricciones a los movimientos de capitales, integrando los mercados financieros locales al mercado global, dando paso a los llamados «mercados emergentes». Junto con la apertura y la integración financiera, se procedió a llevar adelante políticas de estabilización por la vía de la apreciación cambiaria. Por otro lado, los países tendieron a adoptar en forma temprana el principio de «no discriminación» y «trato nacional» de las inversiones extranjeras directas, impidien-

do la aplicación de requisitos de desempeño específicos para las empresas extranjeras.

En el ámbito de las políticas sociales, la perspectiva neoliberal implica la sustitución de la universalización por la focalización y/o contención. Paralelamente, el carácter comercial se extendió al ámbito de la educación, la salud, la vivienda considerándolos servicios cuya provisión depende de un precio. Como consecuencia de ambas tendencias, las políticas sociales tendieron a concentrarse en la satisfacción de las necesidades básicas con destino en los sectores de la población de menores ingresos. Una gran variedad en las modalidades de acceso al servicio público así como la disparidad de la calidad al servicio al cual se acceden fueron la consecuencia de este proceso. Los recursos fiscales, sujetos al mandato del equilibrio fiscal y a las limitaciones derivadas de una política tributaria renuente a convocar a los sectores privilegiados al esfuerzo fiscal, son escasos y se concretan en el deterioro de la calidad de la educación, salud y vivienda de los sectores populares. Emerge, se profundiza y consolida la sociedad fragmentada, concluyó Pizarro.

La política y la era de las reformas neoliberales

Durante décadas, la izquierda latinoamericana intentó «cambiar las estructuras» de un sistema que se juzgaba socialmente injusto. En tal sentido, la expresión «reformas estructurales» con el que instituciones financieras internacionales (IFIs) y gobiernos calificaron las transformaciones institucionales que se produjeron en América Latina en los 90 –y que reconoce sus antecedentes en las políticas instrumentadas en los gobiernos militares que se instalaron en la región desde la década del 70– nunca fue mejor aplicado. Aunque, claro está, con una dirección y un sentido bien distintos, al usado antaño por la izquierda.

Fernando Porta presentó la «estructura de incentivos» a que dieron lugar las reformas así como las tendencias de cambio e impactos que sobrevinieron a partir de su aplicación en la economía en general y la producción de bienes y servicios en particular.

Apertura comercial y financiera, desregulación de los mercados, privatización de las empresas públicas, estabilización por la vía de la apreciación cambiaria (con el ejemplo de los planes de Convertibilidad y Real en Argentina y Brasil como emblemáticos), ausencia de políticas sectoriales respecto de la industria y en el sector tecnológico fueron las «reformas estructurales».

Tales cambios institucionales no fueron neutros. Por el contrario implicaron un incentivo negativo respecto del sector transable de la economía (sesgo anti-transable, como se conoce en la jerga) así como el abaratamiento del capital en términos relativos respecto del factor trabajo. Promovieron asimismo la promoción del endeudamiento externo del Estado y las empresas, la precarización del empleo, un fuerte proceso de segmentación de los ingresos de los hogares, la percepción de

elevadas rentas en un limitado número de sectores y la elevación de la incertidumbre.

El experto argentino Fernando Porta describió como el aparato productivo reaccionó ante estas políticas produciéndose una acentuación de la especialización en los sectores primarios es decir aquellos donde las economías tenían ventajas naturales comparativas. Este proceso se dio paralelamente a una desindustrialización con la consiguiente destrucción de un conjunto de capacidades acumuladas durante las anteriores etapas. La trama productiva se debilitó emergiendo, por el contrario, conjuntos de empresas fuertemente articulados con el mercado global y con escasa capacidad de derrame hacia el interior.

En el plano tecnológico el abaratamiento relativo del capital, la apreciación cambiara y la apertura comercial junto con la ausencia de una orientación derivada del papel conductor del Estado provocaron el desencadenamiento de procesos tecnológicos caracterizados por la emergencia de islas de modernidad. Se consolidaron los procesos productivos ahorradores de mano de obra, la renovación tecnológica

se produjo principalmente a partir de la compra de maquinaria. El aumento general de la productividad se reveló insuficiente en términos de las presiones competitivas provenientes del mercado global y se concretó a partir de la racionalización bruta de los planteles, la intensificación del proceso de trabajo y la persistencia de las estrategias rentistas por parte de las empresas, destacó Porta.

La potencia de los estímulos produjeron una fuerte reestructura patrimonial que vino de la mano de procesos de centralización del capital, concentración de los mercados y una fuerte transnacionalización de las grandes empresas productoras de bienes y servicios.

Tanto la precarización laboral como el deterioro de la cantidad y calidad de la oferta de bienes públicos afectaron negativamente las condiciones de vida de la población. El aparato y la estructura productiva se «adaptó» a las nuevas señales y estímulos que vinieron de la mano de las reformas estructurales. *¿Podrá «readaptarse» a partir de nuevas señales?*, se preguntó Porta al concluir su presentación.

Elementos para un balance

Las reformas de los 90' suele presentarse como iniciativas tan dolorosas como imprescindibles a los efectos de poner definitivamente a América Latina en el sendero del crecimiento. Camino que los países habrían perdido a partir de su tránsito por el modelo de sustitución de importaciones. El problema es que si nos atenemos al indicador preferido de los economistas, la tasa de crecimiento anual del PBI, los resultados no fueron los esperados. Según expuso Pizarro, la región, que tenía una tasa de crecimiento anual del 4,9 por ciento en la década del 50', la elevó al 5,5 para la década siguiente y mantuvo en 5,1 por ciento en el período 1973/80. La «década perdida del 80» que llegó de la mano de la crisis de la deuda supuso para América Latina crecer a una tasa de apenas el 1,6 por ciento. El problema es que las políticas neoliberales apenas si habilitaron a que en el período 1990–2003 la tasa de crecimiento alcanzara el 2,7 por ciento.

En este punto, Pizarro comparte la visión de que el modelo de sustitución de importaciones como camino hacia la industrialización emitía evidentes señales de agotamiento pero se pregunta si no se podría haber reformulado el modelo sin proceder a tan radical cambio de paradigma. Severas y reiteradas crisis financieras y una inserción internacional de las economías de la región de «baja calidad» fueron dos sobresalientes consecuencias del camino de cambio elegido.

En el plano financiero, Porta destacó que el financiamiento del proceso de acumulación de capital de la región continuó dependiendo en alto grado de superávit comercial del sector primario de la economía. En este sentido, si bien el modelo neoliberal tuvo éxito en la recreación de las «ventajas comparativas (estáticas)» naturales, no se registró una integración relevante en las cadenas de valor por lo

que el modelo exportador continuó concentrado en la generación de commodities. La fluctuación de los precios y la escasa dinámica relativa de este tipo de productos –en el marco de las políticas proteccionistas de los países desarrollados– fue una fuente de restricciones y, en el peor de los casos, incertidumbre en el horizonte financiero de las economías.

Sobre la base de tal restricción, operaron una serie de factores que fueron viabilizados y magnificados por la apertura financiera que el modelo implementó. Es así que los capitales ingresaron y salieron de los mercados financieros siguiendo un comportamiento «procíclico», por lo que los períodos de expansión se potenciaron con la entrada de capitales de corto plazo mientras que las recesiones se profundizaron con su salida. Por otro lado, no se limitó el endeudamiento con el exterior de las empresas transnacionales. Además, el modelo no desestimuló las pautas y comportamientos de consumo en el exterior de los sectores sociales privilegiados. Tal panorama se tradujo en una muy baja capacidad genuina de pago, expresada en la cantidad necesaria de años de exportaciones para cubrir la deuda externa. En su mayoría, los países de la región habrían de este modo requerir de las divisas producidas por las ventas al exterior equivalentes a más de 2 y hasta 4,5 años (en el caso de la Argentina) para cubrir su deuda, en el promedio del período 1999–2001.

La combinación de políticas internas y restricciones externas provocaron un tipo de crecimiento no sustentable. «*Los ciclos de crecimiento son cada vez más cortos y seguidos de caídas cada vez más profundas*» señaló Porta, basándose en que la combinación de shocks reales y financieros obliga a realizar «ajustes recesivos» en la medida en que no son simultáneamente posibles el crecimiento de las exportaciones y la expansión del mercado interno. En definitiva, el fracaso del modelo neoliberal también se explicita en que uno de los problemas –la dependencia financiera– que supuestamente vino a resolver se agravó: «*la región crece solo cuando recibe fondos del exterior superiores a los que remite*», concluyó.

Presentado como sinónimo y anfitrión de la modernidad, el modelo neoliberal tuvo sin embargo consecuencias nefastas sobre el proceso de innovación científico y tecnológico de la región. El conjunto de reglas de juego e incentivos operaron sistemáticamente en contra de la innovación. En este sentido, la exposición de Fernando Porta fue, nuevamente, esclarecedora. Los recursos invertidos en la innovación y desarrollo (I + D) se mantuvieron en niveles peligrosamente bajos. Brasil, Argentina, Chile y Uruguay invertían bastante menos del 1 por ciento del PBI al inicio de la década del 90' y continuaron haciéndolo al final del período.

La gravedad del proceso queda de manifiesto si se compara tal comportamiento con el verificado en otros países «emergentes» (nuevamente, los países del sudeste asiático) que incrementaron la parte de su riqueza destinada a tal fin, ampliándose por lo tanto la brecha «tecnológica» que separa a los países de América Latina tanto de los países desarrollados como de algunos de sus antiguos «colegas» del mundo subdesarrollado.

Mientras que las restricciones fiscales y el sesgo anti-industrial de las políticas públicas limitaron la acción del Estado en el campo de la I + D, el sector privado de la región no tomó el relevo. Pero el tema no se reduce a un problema de recursos. Porta también subrayó otras formas de expresión de la debilidad del proceso de innovación tecnológica. El marco macroeconómico constituyó un fuerte incentivo a la compra de equipos extranjeros como forma predominante de incorporación de cambio técnico en desmedro de los esfuerzos endógenos y el desarrollo de capacidades propias.

A su vez, el sistema financiero orienta sus decisiones de crédito principalmente a partir de considerar la solvencia del solicitante y no la viabilidad del proyecto. La deserción de las políticas sectoriales evitó el escaso encadenamiento de los complejos productivos competitivos existentes, de origen extranjero por lo general. El panorama se completa con la «fuga de cerebros» y, en definitiva, la existencia de sistemas nacionales de innovación desarticulados.

En el plano social, se destacó el análisis de Roberto Bissio. En este sentido, subrayó que los sucesivos compromisos asumidos por el sistema de las Naciones Unidas son posibles de ser cumplidos en un mundo globalmente más rico por lo que se tornan en objetivos «política y éticamente» necesarios de ser alcanzados. Desde una perspectiva global, planteó que Asia es la región con más pobres, África el continente con mayor proporción de pobreza y América Latina aquel con las mayores desigualdades y el menor progreso social. «*El 80 por ciento de la población del mundo viven en países con distribuciones de ingreso menos desiguales que en los países de América Latina*», dijo, subrayando que de acuerdo a las estadísticas del BID para el período 1998/99 el 5 por ciento más rico de la población de la región recibe el 25 por ciento del ingreso mientras que, en el otro extremo, el 30 por ciento más pobre apenas si se apropia del 7 por ciento. O, en otras palabras, «*América Latina es el lugar donde los ricos son más ricos y los pobres más pobres*», destacó.

Con la mirada global, Bissio destacó que «*los países que no aplicaron el consenso de Washington (típicamente los del sudeste asiático) dejaron a América Latina atrás en crecimiento económico y social, con la característica de que primero experimentaron crecimiento social y luego económico*». Mientras tanto, en la región, en el período 1990/97 «*Chile creció a tasas elevadas y mejoró los índices de pobreza, Uruguay creció menos intensamente y bajó la pobreza, Argentina creció aún más y apenas la bajó mientras que Venezuela experimentó escaso crecimiento y la pobreza aumentó*» dijo Bissio subrayando la inexistencia de una relación directa entre crecimiento y pobreza.

Más concretamente, en relación al tema del crecimiento y la distribución del ingreso, Bissio planteó que «*no es cierto que primero tiene que crecer la torta sino que, por el contrario, la torta no crece si está mal distribuida*».

Un interesante aporte lo constituyó la presentación de un «índice de calidad de vida», un indicador que articula el tema de la salud

reproductiva (porcentaje de partos atendidos), la salud infantil (tasa de mortalidad de menores de 5 años) y la educación (porcentaje de niños que alcanzan 5º grado). La relación entre crecimiento económico, distribución del ingreso, pobreza con la evolución y significado de este indicador, sin embargo, fue apenas esbozado.

En lo que respecta a la inserción internacional de América Latina, se puede afirmar que el modelo neoliberal acentuó la primarización del perfil exportador. «*La región tiene las ventajas naturales en los lugares equivocados*» afirmó Porta. Para entender las implicancias del proceso, Roberto Pizarro se refirió a la evolución del comercio mundial. En el período 1985–2000, mientras que las exportaciones mundiales de productos primarios crecieron a una tasa anual promedio del 3,7 por ciento, las exportaciones de manufacturas lo hicieron a un ritmo que más que lo duplica, del 9,1 por ciento. Pero, si miramos más de cerca el proceso, resulta que mientras las manufacturas basadas en recursos naturales crecieron a un ritmo del 6,6 por ciento anual, aquellas de tecnología baja y media lo hicieron a tasas superiores al 8 por ciento y las que incorporaban alta tecnología lo hicieron al 13,2 por ciento.

La dispar evolución de los distintos tipos de exportaciones determinó la variación de la participación de cada clase de producto en el total. Es así que mientras que la parte de las exportaciones de bienes primarios en el total se redujo prácticamente a la mitad –pasando de ocupar el 23 al 12,4 por ciento del total– con el complementario aumento de la participación de los productos manufacturados, resulta interesante observar que los 10 puntos porcentuales de ganancia corresponden al incremento del peso de los bienes de alta tecnología. Dime en lo que te especialices y te diré el dinamismo que tienen tus exportaciones y, por lo tanto, cuan restringida u holgada será la restricción financiera que te afecta, fue el mensaje.

Peor aún, la región pierde posición respecto de otros bloques de países otrora rezagados. En efecto, Pizarro subrayó que la participación

de América latina (excluido México que, por su peculiar vínculo con los Estados Unidos conviene poner en un aparte) en el comercio de manufacturas proveniente de países en desarrollo se redujo en beneficio de aquellas provenientes de los países del sudeste asiático –pasando del 17 al 9 por ciento del total–, disminución que afectó la participación de las exportaciones de tecnología media y superior. Es así que al final de la década, la exportación de bienes con tecnología media incorporada proveniente de la región bajó su participación en el total de las exportaciones provenientes de países en desarrollo del 17,5 al 10 por ciento y las de alta tecnología lo hicieron del 6,6 al 2,1 por ciento.

En definitiva, el modelo neoliberal profundizó la articulación de la región con el mercado global en su papel de proveedor de bienes primarios y productos manufacturados con fuerte base en recursos naturales y baja tecnología. Pizarro destacó en su presentación los límites de una «especialización primaria» en relación a la conducta llevada adelante por los países desarrollados, destino «natural» de la exportación.

En efecto, en materia arancelaria, los bienes agrícola deben pagar un promedio de 20,4 por ciento al ingresar en los mercados de los países industrializados mientras que, en contrapartida, los bienes no-agrícolas son gravados con un arancel promedio de 8,5 por ciento.

Pero, como se sabe, la producción primaria de la región debe enfrentarse, también, con las Tesorerías de los países desarrollados. De este modo, en el período 2000–2002, el 81 por ciento del ingreso del productor de arroz de un país central es subsidiado. El porcentaje del ingreso del productor alcanzaba valores del entorno del 45 por ciento para el azúcar, la leche y la carne ovina, mientras que en materia de trigo y carne vacuna, el apoyo ascendía a valores cercanos al 35 por ciento del ingreso.

A partir de una política que no intentó y/o logró integrar las cadenas de valor incorporando valor agregado bajo la forma de mano de obra calificada y tecnología, la «bendición» de los

recursos naturales erigida en ventaja comparativa se transformó, en cierto sentido, en su «maldición».

En este punto, cabe aclarar el hincapié realizado por Pizarro en relación al marco internacional que rigió durante la implementación de las políticas neoliberales en la región. O, más precisamente, la articulación de las reformas estructurales con la dinámica de la globalización. Por un lado planteó que la deslocalización, verificada a lo largo de la década, de las corporaciones multinacionales de los países desarrollados en beneficio de su implantación en los países subdesarrollados como explicada por la necesidad de reducir costos y maximizar el capital. La «marca» –el diseño del producto, la investigación y desarrollo así como las innovaciones a él asociadas– y la gestión continúan perteneciendo a la corporación con sede en el país central. La producción propiamente dicha, por su parte, es deslocalizada aprovechando la presencia de las materias primas, el bajo costo de la mano de obra o la proximidad con el mercado consumidor según corresponda en cada caso.

Bajo este esquema, Pizarro planteó como la protección de las inversiones extranjeras se convierte en una necesidad de primer orden para el «nuevo orden global». Por una parte deberán ser objeto de las mismas medidas y políticas que la nacional (principio conocido como de «trato nacional»), por lo que el trato discriminatorio queda prohibido. En el extremo, la protección de las inversiones extranjeras efectivamente realizadas es asegurada por los tratados bilaterales y multilaterales firmados, extendiéndose el amparo hasta el llamado lucro cesante. Una nueva generación de acuerdos de protección extiende tal concepto aplicándolo a las ganancias que se proyectaban obtener una vez concretadas inversiones que se encontraran en carpeta. Las controversias son resueltas en ámbitos judiciales extranacionales.

Por el lado financiero, los excedentes requieren de ámbitos de valorización que serán, parcialmente, brindados por los mercados finan-

cieros de los «países emergentes» que fueron integrados al mercado global (o al «casino global», según se lo mire) a partir de la apertura y la liberalización financiera.

El tema de la protección de la llamada propiedad intelectual pasa, también, a ubicarse en el primer plano de las negociaciones comerciales multilaterales, como observó Pizarro. Si en la nueva era las fuentes de competitividad son el diseño, la permanente innovación en los métodos de trabajo, la invención de los productos

que periódicamente se incorporan al mercado, la cuestión de las licencias y patentes se transforma en esencial. En efecto, la protección de la propiedad intelectual opera simultáneamente como barrera a la entrada de nuevos competidores y fuente de ingresos.

En definitiva, se cumple una vez más la observación de que «cada país tiene la globalización que se merece». O, más concretamente, que cada modelo socio-económico tiene la globalización que se merece.

¿Qué hacer? Opciones y márgenes de maniobra

Como quedó nuevamente evidenciado en la conferencia, una vez realizada la tarea de diagnóstico, la construcción de alternativas se revela mucho más compleja.

En particular, la simultánea participación en una muy intensa campaña electoral pareció provocar que las presentaciones del intendente Arana y el candidato presidencial Vázquez tuvieran un alto nivel de abstracción y generalidad. La condena del modelo neoliberal y sus consecuencias caracterizó sus respectivas exposiciones, quedando poco espacio para la realización de propuestas más concretas. Por su parte, el status diplomático operó en el mismo sentido en lo que respecta a la presentación del embajador argentino Meyer.

No es de extrañar, por su lado, que la reflexión en relación a la construcción de alternativas tomando en cuenta las restricciones emanadas

de la aplicación del modelo neoliberal estuviera más presente en los discursos de los representantes de los dos países, Chile y Brasil, donde el progresismo debe lidiar en la práctica con tal realidad desde las tareas de gobierno. Como se sabe, en Chile el neoliberalismo fue introducido en la década del 70' por el gobierno del general Pinochet y sus «Chicago boys» y se consolidó en la década posterior. En Brasil, si bien la intensidad fue distinta, la izquierda llega al gobierno luego de que los gobiernos de José Sarney Collor, Itamar Franco y F. H. Cardoso realizaran muchas de las reformas inspiradas en la filosofía y política anteriormente descritas.

Es así que Gonzalo Martner, presidente del Partido Socialista de Chile, reivindicó a las políticas fiscales centradas en el equilibrio fiscal y a la apertura comercial como dos políticas tan ajenas al credo neoliberal como necesas-

rias a la hora de construir alternativas. «Las políticas fiscales expansivas pueden provocar éxitos de corto plazo pero, a la larga, provocan inestabilidad» afirmó basándose en la experiencia transitada por su país a comienzo de los 70'. El desencadenamiento de procesos inflacionarios difícilmente controlables y el endeudamiento son las consecuencias de la ausencia de una rigurosidad fiscal que se concretaría en déficits fiscales permanentes. Inestabilidad política y dependencia de los organismos financieros internacionales son, en segunda instancia, los resultados perniciosos de tal conducta. «Inestabilidad macroeconómica, vulnerabilidad y dependencia financiera» son tres males a evitar a toda costa.

Tal conducta no es incompatible con el aumento del gasto social. En este sentido, Martner exhibió los resultados del gobierno de la Concertación en su país, destacando que «el tamaño del Estado aumentó teniendo como eje el incremento de las funciones sociales». En efecto, de acuerdo a las cifras presentadas el gasto del Estado se incrementó en 4 puntos porcentuales, aumento explicado por la duplicación de los gastos en educación y vivienda y la multiplicación por tres del gasto en salud. Por otro lado «la cautela fiscal permite evitar la condicionalidad que emana de la dependencia financiera de los organismos financieros internacionales» afirmó. Es así que «la noticia de que un jerarca del Banco Mundial visitó el país para revisar la ejecución de los programas de vivienda, no existe en Chile porque nuestra política social no está sustentada en el endeudamiento» ejemplificó.

En relación a las privatizaciones, eje de las políticas neoliberales, planteó que la política de «concesión» permite una articulación con el sector privado que habilita el imprescindible aumento de las inversiones en infraestructura sin «desposeer» al sector público. «No es lo mismo privatizar que mantener el control sobre la base de concesiones al sector privado» afirmó Martner.

También reivindicó la centralidad de la apertura comercial. «El desarrollo endógeno sobre

la base del proteccionismo es un imposible para un país pequeño como Chile» afirmó. La búsqueda de mercados para las exportaciones y su diversificación son, desde este punto de vista, esenciales. La clara explicitación de tal concepción constituye un aporte, teniendo en cuenta el ámbito y la ocasión en la que fue realizada. En efecto, la izquierda chilena ocupando posiciones de gobierno reiteró como condiciones necesarias de la integración regional a la estabilidad macroeconómica de los socios, la vigencia de altos grados de institucionalización del proceso y la efectividad el carácter de «regionalismo abierto» del proceso. La sintonía política entre los gobiernos progresistas de la región no constituye por sí mismo un puente que permite superar estas condiciones, pareció afirmar.

El conferencista brasileño, el diputado Paulo Delgado, también acentuó su preocupación en la estabilidad como base de la voluntad de ampliación de los márgenes de maniobra. «La gente no aguanta el permanente cambio» dijo, refiriéndose al período en cual la inflación imponía el remarque diario de precios. Seguramente, Delgado tenía en su mente la inestabilidad cambiaria y financiera vivida en el período inmediatamente anterior a la elección del presidente Lula. Rechazó, en línea con lo expresado por Martner, la concepción por la cual «la derecha atesora y la izquierda gasta» ya que «las cuentas públicas tienen que manejarse con pudor». Resaltó, sin embargo, la aparente contradicción entre «una política económica de estabilización y ajuste fiscal» que se verifica junto con la anhelada futura «independencia respecto del FMI».

La centralidad de la tarea política como instrumento para lograr la «unión nacional» en torno a los «símbolos públicos» fue destacada. «La política no es solamente una reunión de expertos, hay que tener una relación social permanente con la ciudadanía» apuntó Delgado. El tema de la lucha política contra los sectores sociales y económicos y los apoyos partidarios locales a partir de los cuales las políticas de inspiración neoliberal fueron implementadas fue, lamentablemente, apenas aludido.

En la tarea de ampliación de los márgenes de maniobra, Delgado priorizó la reforma de las instituciones políticas y financieras internacionales. En este sentido, puso sobre la mesa la necesidad de cambiar las reglas de juego –«para romper la dinámica espontánea de la globalización»– que articulan la inserción comercial, tecnológica y financiera impuestas por la globalización neoliberal. El papel que Brasil, como potencia emergente, pretende jugar en la discusión de tales reglas tampoco fue ocultado. La idea es que las nuevas reglas de juego permitan que los países subdesarrollados «se integren al mercado global sin desintegrar a la nación, como dice el socialista francés Jospin». En este punto, resultó interesante la reflexión realizada en relación a las evidentes dificultades encontradas para lograr modificaciones favorables a los países subdesarrollados en la política y accionar de las instituciones multilaterales. «Durante la década del 90', coincidieron durante varios años una amplia mayoría de gobiernos socialdemócratas y, sin embargo, las reglas de la ONU, la OMC y el FMI no se modificaron» observó.

Es así que, en el actual estado de cosas, «todos los días la Unión Europea y los Estados Unidos logran en la OMC regímenes favorables que protegen a sus sectores vulnerables. Pero nos acusan de caer en infantilismo izquierdista cuando nosotros intentamos protegerlos» afirmó refiriéndose a las reglas de juego que, junto con China e India, Brasil pretende cambiar y cuyo accionar en la reunión de la OMC en Cancún fue manejada como un éxito, según dijo el político brasileño.

La integración regional fue indicada como plataforma de desarrollo de los países de la región así como instrumento de negociación con los países centrales. «Crecimiento económico, desarrollo social y preservación ambiental» fueron los temas centrales de la agenda de la integración para la cual, dijo Delgado, los recursos financieros del banco de desarrollo brasileño, el BNDES, estarían disponibles. Lamentablemente el encuentro no fue aprovechado en el sentido de abordar la problemática de la integración a partir del diálogo entre

la visión y acción expresada por el representante chileno y la planteada por Delgado.

«El orden mundial de la postguerra» ya no está vigente, por lo que se impone una reestructura de los mecanismos de decisión de las Naciones Unidas, afirmó, reiterando el conocido reclamo brasileño. Expresó, inclusive, que las restricciones de ingreso y circulación de personas que imponen los Estados Unidos lo inhibe de continuar siendo la sede de la organización.

Insistió también en que el FMI excluya de la condicionalidad que caracteriza las negociaciones en torno al gasto público del nivel de déficit fiscal permitido que de éste se deriva a las inversiones de las empresas públicas así como aquellas destinadas a la construcción de infraestructura.

En el capítulo financiero, subrayó también la necesidad de responsabilizar judicialmente la acción de las agencias calificadoras de riesgo. Más concretamente dijo que «tenemos que responsabilizar criminalmente ante el Tribunal Penal Internacional a las agencias calificadoras que provocan el derrumbe de los países para favorecer a algunos inversores».

En conclusión, la conferencia constituyó un importante aporte en la dirección de comprender las bases conceptuales que caracterizaron las políticas de inspiración neoliberal que dominaron la acción de gobierno y el discurso público durante la década del 90'. La discusión en relación a lo que se debe o no considerar «neoliberal» fue planteada, aunque su profundización ha de continuar.

La pormenorizada presentación de las políticas públicas y «reformas estructurales» realizada por los expertos también fue una contribución destacada. Por otro lado, los expertos convocados dieron un amplio panorama de la «radicalidad» y profundidad de las transformaciones que tales políticas, reformas e incentivos provocaron sobre el tejido productivo, financiero, tecnológico y social. En este sentido, transitando hacia una cada vez más vigente «sociedad del conocimiento», el retraso tec-

nológico y en investigación y desarrollo que exhibe la región no puede sino encender las sirenas de alarma.

En este sentido, no resulta ocioso insistir en que si bien el discurso y los gobiernos de inspiración neoliberal están en retirada, las consecuencias de su accionar cambiaron la faz de la región, en cualquiera de las dimensiones que se pretenda analizar.

La valorización de la articulación de las políticas neoliberales implementadas en el ámbito local con la dinámica de la globalización que sopló como un vendaval en la década del 90' fue otro de los aciertos de los conferencistas. En este sentido, quedó en evidencia que la tarea de construcción de alternativas locales solo tendrá éxito en la medida en que se articule con un cambio en las reglas de juego globales. Las dificultades del diseño de una efectiva política de integración regional fueron, sin embargo, apenas presentadas.

Un capítulo central apenas explorado fue el análisis de los apoyos económicos, sociales y

políticos locales que permitieron primero e instrumentaron después la radicalidad de las reformas y políticas de inspiración neoliberal. En este sentido, la visión de una fuerza exógena («el FMI», «la OMC», «la política de los Estados Unidos») como única fuente de explicación de todos los males es claramente errónea y, por lo tanto, no permite la comprensión y superación del problema.

La aplicación de políticas públicas «idénticas pero de signo contrario» –como podrían ser la estatización de las empresas privatizadas, hiper–regular todos los mercados, cerrar la economía, expandir fuertemente el gasto público– son tan inviables como, en muchos casos, inconvenientes. En este sentido, la explicitación y el diseño de las nuevas «políticas públicas» progresistas requiere de mayores desarrollos.

En definitiva, tanto la urgencia como las dificultades de la construcción del «modelo progresista» fueron claramente reflejados por los expertos y políticos convocados por la conferencia.

