

BIBLIOTECA  
SECCION DE HEMEROTECA  
FACULTAD DE CIENCIAS  
POLITICAS Y SOCIALES

*Estudios*

---

# LA AGENDA NEOLIBERAL EN LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS: UN ENFOQUE RACIONAL

*Elías Rafful Vadillo*

## Resumen

La realidad sociopolítica de los PMDS representa varias dificultades para la implementación de políticas neoclásicas que fueron inicialmente concebidas para países desarrollados. Este ensayo cuestiona la conveniencia de la minimización del Estado cuando falta democracia y señala la redistribución del ingreso como un problema muy serio en los PMDS, para el cual la nueva derecha no tiene respuesta. A lo largo de los PMDS, los gobiernos neoliberales han reducido la inflación, pero las diferencias sociales han aumentado demandando así, alternativas.

## Abstract

The socio-political reality of LDCs purposes several difficulties for the implementation of neoliberalism, which was initially conceived for developed countries. This paper questions the convenience of state minimization where democracy lacks, and outlines income redistribution as a most serious problem in LDCs for which the New Right does not seem to have an answer. Along LDCs, neoliberal governments have reduced inflation. But social differences have been stressed thus urging for alternatives.

En los últimos quince años hemos presenciado un acelerado proceso hacia [la liberalización de los mercados]. La caída del muro de Berlín ha hecho que la importancia de formar bloques comerciales sea una idea comúnmente aceptada. Además de la gran influencia que ejerce la Organización Mundial de Comercio, tres áreas principales de cooperación pueden ser localizadas: la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y Norteamérica con su Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. A pesar de que en el marco legal son estructuralmente diferentes, las tres siguen lo que podríamos considerar una ideología de libre mercado. A nivel local, esta ideología es correspondida por políticas de privatización, desregulación y liberalización. Para la "nueva derecha", solamente por medio de un gobierno mínimo con disciplina financiera,

se puede conseguir la eficiencia económica. Este enfoque actualizado de los beneficios del mercado, resalta el valor de la racionalidad individual. La teoría del *public choice* se basa en la creencia de que todas las acciones de cualquier individuo están guiadas por su propio interés, de lo cual se desprende que las negociaciones entre individuos racionales llevan a la ineficiencia. Cuando dichas negociaciones, propias del terreno político, intervienen en el mercado, provocan fallas. Por ésto, la solución que ofrece el enfoque en cuestión es la reducción del gobierno. Este ajuste estructural conocido comúnmente como "neoliberalismo", advierte que menos política significa mejor administración económica.

Este ensayo considera los aspectos positivos y negativos del enfoque neoliberal para los países menos desarrollados (PMDs). Las conclusiones finales están apegadas a la experiencia latinoamericana dado que las similitudes entre los países de la región permiten hacer ciertas generalizaciones y que la región entera ha adoptado las recomendaciones neoclásicas. Por esta razón, pudiera ser que las conclusiones no fuesen apropiadas para otros países. La intención del ensayo es tomar en cuenta tanto los aspectos teóricos, como los pragmáticos. La primera parte circunscribe el surgimiento del neoliberalismo a un contexto teórico e histórico, distinguiendo entre los países desarrollados y los PMDs. La siguiente parte aborda algunos problemas teóricos que surgen cuando lo que fue planeado como solución a los problemas del primer mundo, es aplicado a los PMDs. Finalmente se exponen dos dilemas, seguidos por algunas posibles alternativas que los PMDs podrían adoptar en el futuro.

### **Contexto teórico e histórico**

La crisis petrolera que afectó a los países del primer mundo en la década de los setenta, sugirió que el Estado de bienestar que les había permitido salir de la crisis de posguerra, había llegado a su fin. Sin duda había cumplido su función, pero ya era hora de sustituirlo con algo nuevo. A lo largo del primer mundo, los gobiernos habían crecido de tal forma que se habían vuelto derrochadores, inefectivos e ineficientes. Por un lado, no tenían dinero para invertir en bienestar social y, por el otro, las paraestatales no estaban satisfaciendo cabalmente sus respectivos objetivos y estaban desperdiciando el dinero. Los Estados necesitaban urgentemente capital y reactivar la eficiencia económica.

Como solución al primer problema surgió la privatización, entendida como "el acto de reducir el papel del gobierno o de incrementar el papel

del sector privado, en una actividad o en la propiedad de bienes".<sup>1</sup> Dado que pedir prestado hubiese originado una crisis de deuda, privatizar significaba no sólo una rápida llegada de capital, sino también la eliminación por parte del gobierno de tareas "innecesarias". Además de haber abandonado su función "natural", los gobiernos estaban causando fallas económicas al intervenir en el mercado. Un paquete de privatización, ayudado por una desregulación económica, pondría las cosas en orden. El concepto de desregulación, como se aplica en este ensayo,

incluye cambios en la legislación laboral para facilitar el despido de trabajadores, así como reformas al sistema regulatorio para reducir el costo de hacer negocios en el sector formal y para aumentar la flexibilidad de las empresas para responder a condiciones cambiantes de mercado.<sup>2</sup>

Originalmente el neoliberalismo se pensó para Estados autónomos con sistemas políticos democráticos y sociedades civiles organizadas. De acuerdo a esta teoría, el Estado debe ser protector, simplemente aportando los bienes públicos de defensa, ley y orden. En donde el interés público se consigue a través de la competencia entre grupos de interés con un poder relativamente balanceado, un gobierno restringido reduce la posibilidad de que haya *rent seeking*<sup>3</sup> y facilita la buena asignación de bienes públicos. La autonomía le permite al Estado desempeñarse mejor sin intervenir en el mercado, por tanto, la corrupción disminuye. La democracia política crea una esfera de discusión pública que nivela el poder de los grupos de interés evitando diferencias extremas. En este sentido, una sociedad civil demandante recibiría justicia por parte del Estado y bienestar social por parte del mercado.

La reforma del mercado llegó a Latinoamérica y a otros PMDs durante la década de los ochenta como solución a la crisis de la deuda externa. En la región, tradicionalmente los gobiernos habían adoptado estrategias de desarrollo que habían generado tasas de inflación sistémica y crisis recurrentes de balanza de pagos. Los gobiernos habían crecido y gastado

<sup>1</sup> Emanuel Savas, *Privatization: the key to better government*, p. 3.

<sup>2</sup> Rhys Jenkins, "Learning from the gang: are there lessons for Latin America from East Asia?", p. 47.

<sup>3</sup> Una definición de *rent seeking* aparece en Dennis Mueller, *Public choice II*, Cambridge UP, EUA, 1991, p. 229: "El gobierno puede, por ejemplo, ayudar a crear, aumentar o proteger la posición monopólica de un grupo. Al hacer esto, el gobierno incrementa las rentas de los monopolios de los grupos favorecidos, a expensas de los compradores de los productos o servicios de dichos grupos. Las rentas que el gobierno puede ayudar a otorgar son un precio que vale la pena buscar y es esta búsqueda de rentas lo que se llama *rent seeking*".

mucho y la evasión fiscal se había vuelto una práctica aceptada. Philip comenta que "pocos regímenes han distribuido tan mal los recursos, robado tanto o gastado tan tontamente, como los regímenes autoritarios de Latinoamérica en los años 1970-82".<sup>4</sup> El populismo había subsistido manteniendo déficits públicos y pidiendo prestado. Las fallas gubernamentales habían originado distorsiones en los precios, inflación, un urbanismo exagerado; tipos de cambio sobrevaluados, represión financiera que desincentivaba al sector privado y economías cerradas. Para cuando cayeron los precios del petróleo, la deuda externa de la región era insostenible y los préstamos estaban cancelados.

En medio de la crisis, los economistas neoclásicos puntualizaron la importancia de un ajuste estructural que incluyera liberalización (entendida como la reducción de barreras arancelarias para fomentar la competencia), privatización y desregulación, como elementos imprescindibles de una estrategia de desarrollo exitosa. El proceso, doloroso y políticamente peligroso como veremos más adelante, se ubica en tres niveles:

a) *Políticas macroeconómicas*. Una drástica serie de medidas que incluye la eliminación de subsidios, privatizaciones y la reducción de restricciones burocráticas, es implementada para conseguir reducir el déficit, generar ganancias y mejorar la asignación de recursos. La idea es reforzar la opción de "salida" sobre la de "voz",<sup>5</sup> tratando de resolver las fallas del gobierno por medio de la dinámica del mercado;

b) *Respuestas a la presión externa*. El servicio de la deuda se hace indispensable con los ultimátums de los acreedores públicos y privados. No es cuestión de ética. Considerando que el mantenimiento de los créditos y de la inversión privada siguen siendo indispensables, es necesario permanecer como "buen" cliente. En este sentido, el dejar de pagar es cerrar las posibilidades de recibir "ayuda" económica externa, y

c) *Reforzamiento político*. La desigualdad creciente tiene peligros inherentes que sería absurdo descontar. Es por esto que los gobiernos deben esforzarse por generar apoyo electoral a través de un capitalismo popular, reconstituir la clientela política y minar el sindicalismo. El

<sup>4</sup> George Philip, "The political economy of development", pp. 493-494.

<sup>5</sup> Ver Albert O. Hirschman, *Exit, voice, and loyalty*, Harvard UP, EUA, 1970. El autor comenta que el deterioro en el desempeño de una compañía da lugar a dos tipos de respuesta por parte del cliente: salida (cambiar de surtidor) o voz (quejarse directamente con la gerencia). Considerando la competencia como característica del mercado, la salida pertenece al terreno económico, mientras que la voz es acción política por excelencia.

Estado debe deshacerse de la responsabilidad del bienestar social y de la equidad haciendo a la iniciativa privada copartícipe.<sup>6</sup>

Al aplicar la lógica económica para explicar los fenómenos políticos, la nueva derecha considera a las políticas de mercado como el siguiente paso del ciclo capitalista. Fue por esto que la acumulación de experiencia y conocimiento tecnológico que llevaron a los éxitos estadounidense y británico bajo la era Reagan-Bush y Thatcher, fue copiada por los demás países desarrollados. En tanto, las mismas políticas les fueron impuestas a los PMDs por instituciones financieras como el FMI, el Banco Mundial o bien, por la política exterior estadounidense. Filipinas en Asia y México en Latinoamérica, fueron claramente forzados a adoptar una economía de mercado a cambio de ayuda económica. En el caso de México, la deuda se renegoció a través del Plan Brady, el cual posteriormente se aplicó a otros países de la región.

Es necesario distinguir a Chile del resto de América Latina pues ya desde 1975 había adoptado políticas similares con el beneplácito y apoyo técnico de Estados Unidos. Tras el caos de los primeros años que siguieron al golpe militar, los *Chicago boys* se dieron a la tarea de reestructurar la economía chilena por medio de un programa neoliberal de estabilización económica, reducción del sector público, desregulación y apertura de mercados. Las políticas utilizadas incluyeron restricciones monetarias, reducciones presupuestales y la privatización de empresas públicas. Un fuerte flujo de inversión externa directa, préstamos y el alza en los precios de productos básicos, dieron lugar al llamado "milagro". Entre 1978 y 1980, Chile creció entre 5 y 8 por ciento. Para 1980, las exportaciones no tradicionales habían escalado a \$1, 820.8 mdd de \$71.2 mdd en 1973. La inflación había caído de 508 por ciento en 1973, a 63.5 por ciento en 1977. Pero es necesario resaltar que el simple comentario de Milton Friedman en el sentido de que era necesario reducir el gasto público en 20 por ciento, causó el despido de 800,000 empleados públicos.<sup>6</sup> Eso, claro está, sin mencionar las atrocidades de la dictadura militar.

Si bien la presión externa ha limitado las opciones de los gobiernos, las élites reformistas la han acogido fortaleciendo su posición. La privatización no sólo beneficia a la burguesía nacional e internacional, sino que también el gobierno aprovecha la oportunidad para reducir errores haciendo a la iniciativa privada copartícipe. Es así como se constituye

<sup>6</sup> Latin American Bureau, *Chile: The Pinochet decade. The rise and fall of the Chicago boys*, Gran Bretaña, 1983.

una triple alianza entre el gobierno, la burguesía local y los inversionistas extranjeros junto con sus gobiernos. La difusión del neoliberalismo en el primer mundo fue cuestión de elección (quizá la correcta), mientras que en la periferia tuvo que ver con autoritarismo y dependencia, tal y como se expone en la siguiente parte del ensayo.

### Problemas teóricos de aplicación

Las diferencias entre los países desarrollados y los PMDs son muchas y profundas, pero tres son básicas para comprender los problemas que surgen cuando los segundos adoptan políticas neoliberales. Sin analizarlas profundamente, éstas son: la naturaleza del gobierno, la de la sociedad y, finalmente, las metas del Estado. Con respecto a la primera, la naturaleza del gobierno, podemos decir que todos los países del primer mundo son democráticos. Apegándonos a una definición de democracia que incluye una competencia significativa y extensa entre individuos y partidos políticos por el poder político, un nivel altamente incluyente de participación política y un nivel de libertad civil y política que asegure la integridad del proceso político,<sup>7</sup> vemos que con variaciones que van desde el presidencialismo bicameral hasta la monarquía parlamentaria, todos los países desarrollados caben en esta categoría, mientras que la vasta mayoría de PMDs no. Con sistemas políticos que se extienden desde sistemas de partido único con instituciones semidemocráticas, hasta totalitarismo puro, los PMDs generalmente son definidos como no democráticos.

Por lo que respecta a la naturaleza de la sociedad civil, ésta es organizada en países desarrollados (sin perder de vista los grados). La cantidad creciente de ONGs ha expandido los ya de por sí existentes canales de expresión, mientras que éstos, a su vez, han favorecido el surgimiento de las primeras. Por su parte, los PMDs sufren de diferencias fundamentales entre el poder de negociación de la población en su conjunto y el de los distintos grupos de interés. Vale la pena subrayar que las diferencias étnicas al interior de los PMDs son un obstáculo para la movilización social. Rustow arguye que la identidad territorial y la homogeneidad nacional son condiciones claras para la transición a la de-

<sup>7</sup> Larry Diamond, et al. (eds.), *Politics in developing countries. Comparing experiences with democracy*, pp. 6-7.

mocracia.<sup>8</sup> Para la ex Unión Soviética y varios países de Europa del Este, ésto ha sido doloroso, pero en Latinoamérica países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, también han enfrentado conflictos étnicos.

Las metas del Estado en el primer mundo durante los años setenta eran flujo de capital y eficiencia económica. Un paquete de privatización, liberalización y desregulación, parecía adecuado. En Estados Unidos lo anterior creó un "gobierno de terceros", es decir, un gobierno que opera a través de Estados, ciudades, bancos, corporaciones industriales y demás entidades. La eficiencia económica ha mejorado tras darle autoridad discrecional a actores no federales, incluso no públicos.<sup>9</sup> Pero para los PMDs, el principal objetivo debió ser (y debe seguir siendo) la erradicación de la pobreza para poder desarrollarse. A pesar de que también compartían las metas del primer mundo, la desigualdad social en los PMDs es un grave problema. De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

los países latinoamericanos deben comenzar a intentar transformar sus propias estructuras de producción dentro de un marco de equidad social, sin olvidar que el futuro económico de la región depende de la asimilación de nuevas tecnologías, lo cual puede ser posible básicamente educando y entrenando a la población.<sup>10</sup>

Una discusión ética al respecto sobrepasa las intenciones de este ensayo, pero desde un punto de vista racional, la desigualdad creciente representa una amenaza a la estabilidad del sistema político.

Para crecer, los PMDs necesitan fuertes inyecciones de capital, mas el dinero en sí mismo no es la solución. El éxito económico de los cuatro "tigres" asiáticos (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur) sería incomprensible sin tener en mente la disciplina financiera que consiguieron y su estrategia de industrializarse para exportar. Los PMDs han visto la inversión extranjera como la fuente de capital que lleva al crecimiento económico. Solamente a través de ella Latinoamérica pudo abandonar la sustitución de importaciones e intentar copiar el modelo asiático. Sin

<sup>8</sup> Dankwart Rustow, "Democracy: a global revolution?", p. 83.

<sup>9</sup> Para una discusión interesante sobre el tema, ver Lester Salamon, *Beyond privatization: the fools of government action*, capítulo 1.

<sup>10</sup> Inter-American Development Bank, *Economic and social progress in Latin America: 1994 Report*, p. 14.

embargo, desde entonces las diferencias entre ricos y pobres han aumentado.

En las democracias, el interés público se consigue a través de la competencia entre grupos de interés. Para Grindle, "las políticas públicas son el resultado de tirones y forcejeos entre los grupos de interés y de sus esfuerzos por influir en el gobierno cabildeando".<sup>11</sup> Las acciones del gobierno reflejan la distribución del poder entre los diferentes intereses presentes en la sociedad. La tendencia a la fragmentación de dichos intereses, es balanceada por la necesidad del gobierno de obtener consenso. En su clásica *Teoría económica de la democracia*, Anthony Downs señala que el gobierno debe servir el interés público si desea legitimar su poder para ser reelegido. Es así que las políticas implementadas responden a un principio de mayoría. El gobierno beneficia a diferentes grupos de interés en tanto que esto no reduzca su posibilidad de reelegirse.<sup>12</sup>

En los PMDs, donde la democracia es una excepción, la legitimación no emana de la sociedad, sino de clientelismos, compadrazgos, cuotas de poder y, en caso extremo, del uso de la fuerza. Cuando el partido gobernante no le debe su posición a la sociedad, surge un problema de responsabilidad. En este sentido, las políticas de mercado no hacen más que consolidar la relación entre gobierno, burguesía local y mercado internacional. De esta manera, se arraiga el autoritarismo burocrático del que habla O'Donnell.<sup>13</sup> Los gobiernos neoliberales han beneficiado a la iniciativa privada privatizando, y están más cómodos sin el peso de las paraestatales. El clientelismo persistente reduce la posibilidad de levanta-

<sup>11</sup> En Gerald M. Meier (ed.), *Politics and policy making in developing countries*, p. 47.

<sup>12</sup> Anthony Downs, *An economic theory of democracy*, EUA, Harper Collins Publishers, 1957. La influyente teoría de Downs arguye que la base de la vida política en una democracia es la distribución ideológica de los votantes a lo largo de la escala política. Esta dicta el número de partidos que existirán en una sociedad dada, así como la ideología y las políticas que propondrán. Los políticos se unen a un partido motivados por el deseo del ingreso, el prestigio, el poder y la emoción del juego, ya que, al igual que cualquier otro individuo, se guían racionalmente por el axioma del interés propio. En palabras de Downs, "un partido político es un equipo de hombres que busca controlar el aparato político ganando el poder en elecciones debidamente constituidas" (p. 25). Pero ganar el poder no lo es todo, el fin último es mantenerlo.

<sup>13</sup> Guillermo O'Donnell, *Modernization and bureaucratic-authoritarianism. Studies in South American politics*, Berkeley, EUA, Institute of International Studies, U. de California, 1979. El autor llama "autoritarismo burocrático" a los sistemas políticos de Brasil y Argentina surgidos en 1964 y 1966, respectivamente. El término es el resultado de la unión del "sistema burocrático" de David Apter que se refiere a "control y arreglos verticales de autoridad, operando por medio de normas predominantemente instrumentales", con el "régimen autoritario" de Juan Linz, "caracterizado por pluralismo limitado y un bajo contenido ideológico, así como por intentos de desactivación política y el desarrollo de cierta autonomía estatal a través de grupos sociales". O'Donnell menciona que los regímenes citados "son sistemas autoritarios que emergen de condiciones de alta modernización" (p. 90).

tamientos sociales. La reducción de las tasas de inflación, por su parte, genera apoyo popular.

El *public choice* no distingue entre los “deseos” como requerimientos de individuos y las “necesidades”, como satisfactores básicos de todo ser humano para llevar una vida tolerable. Como resultado de la fragmentación social, la política pública se convierte, entonces, en el triunfo de los deseos de ciertos grupos de interés con alto poder de negociación sobre las necesidades de la población, vista simplemente como otro grupo de interés. Para el público no es fácil organizarse y demandar la satisfacción de bienes colectivos, mientras que pequeños grupos de interés pueden movilizarse para demandar sus propios deseos.<sup>14</sup> Sin una separación clara es sencillo justificar la creciente marginalización de los sectores menos organizados de la sociedad, como función directa de la minimización del Estado.

La misma lógica lleva a los economistas neoclásicos a proponer la limitación del gobierno como solución al problema de *rent seeking*. A mayor restricción del gobierno, menor posibilidad de que ocurra. Pero en los PMDs esto representa un problema. Lejos de haberse encogido, los gobiernos se han fortalecido privatizando y desregularizando. Generalmente los gobiernos han seguido las instrucciones neoliberales, pero han incrementado su poder y disminuido la potencial eficiencia del mercado. Si la función del Estado es la de supervisar la asignación de bienes colectivos, la relación entre gobierno y grupos de interés tiende a incrementar la corrupción. Dado que el gobierno tiene que vigilar el desempeño del sector privado, el cohecho se vuelve una práctica común. Esto no quiere decir que en el pasado los gobiernos eran inmunes a la corrupción, sólo que para el caso de los PMDs, este enfoque no hace nada por reducirla.

Si aceptamos que la existencia de *rent seeking* explica las fallas gubernamentales, el neoliberalismo como solución es una contradicción. El Estado en Latinoamérica se ha caracterizado por su falta de autonomía. De hecho, ha servido a los intereses de algunas élites en particular. Al estar tan orientado a la oferta, el *public choice* busca la eficiencia

<sup>14</sup> La teoría de la acción colectiva establece que la diferencia entre la sociedad y los grupos de interés es que la primera demanda bienes públicos (entendidos como bienes no excluyentes), en tanto que los segundos están interesados en bienes excluyentes. Dado que nadie puede ser excluido de los bienes públicos, el principal problema para la acción colectiva es el llamado *free riding* (la apatía racional basada en la acción de otros). Mientras más pequeño es el grupo, mayor es el beneficio que sus integrantes obtienen del bien demandado, por lo que la movilización se facilita. Ver Mancur Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, (decimoquinta edición), Harvard UP, EUA, 1994.

gubernamental y el crecimiento económico, en tanto que el lado de la demanda (distribución del ingreso, empleo, bienestar social) es visto simplemente como un subproducto. Esta visión individualista refuerza la posición de grupos de interés en los PMDs. El neoliberalismo no considera el factor social y deja el problema de la desigualdad social en manos del mercado. El axioma de Lipset que afirma que “la distribución de bienes de consumo tiende a volverse más equitativa conforme aumenta el tamaño del ingreso nacional”,<sup>15</sup> sigue siendo simple optimismo cuando volteamos los ojos a América Latina. Desde que fueron implementadas por primera vez las políticas neoliberales, el crecimiento económico ha sido reactivado y la distribución del ingreso se ha hecho más desigual. En México, los trabajadores no han recuperado el nivel de vida que tenían en 1980.

La acumulación de capital es premisa necesaria para superar las desigualdades económicas. Es obvio que para dividir el pastel primero hay que hornearlo, pero aun entonces la pregunta es cómo distribuirlo equitativamente. Seguramente los invitados a la fiesta no se van a conformar con la buena voluntad de quien lo reparte. El mercado es, por definición, un juego que suma cero donde uno obtiene algo, mientras que otros no pueden.<sup>16</sup> Cuando el Estado privatiza, lo que en realidad está haciendo es cambiar la naturaleza de los bienes públicos. De buscar el bienestar social, pasan a ser productos lucrativos, reduciendo aún más la posibilidad de alcanzar mejoras en el sentido de Pareto. Los organismos de mercado buscan reducir la competencia para monopolizar la producción y, así, concentrar la riqueza. Aunque el PNB aumente, si el gobierno se hace a un lado, el capital se acumula en las manos de los dueños y la distancia entre ricos y pobres se agranda.

La acumulación de capital puede, efectivamente, favorecer el surgimiento de nuevas fortunas, pero no resuelve el problema de la desigualdad social. Las reformas de mercado introducidas en América Latina en los años ochenta han generado una riqueza que, mal distribuida entre la población, ha ayudado a la formación de un grupo de nuevos ricos que se ha colado en las listas de la revista *Fortune*. Durante el mismo periodo, el número de corporaciones transnacionales establecidas en los PMDs ha aumentado. Esto nos indica que en buena medida el problema de la acumulación de capital ha sido atendido, pero el puente entre crecimiento

<sup>15</sup> Seymour Martin Lipset, *Political man*, p. 50.

<sup>16</sup> Para una vasta discusión sobre las diferencias entre juegos que suman cero y juegos que no suman cero, ver Lester Thurow, *The zero-sum solution. The route to economic growth*, Penguin Books, Gran Bretaña, 1987.

económico y desarrollo permanece sin cruzar. El problema de la distribución del ingreso nunca será resuelto en estos países si los gobiernos no lo incluyen en su agenda.

Los PMDs siempre serán subdesarrollados si no implementan un programa comprensivo de política social a largo plazo. Para esto, el Estado mínimo no es la solución. El neoliberalismo es coherente en un país desarrollado que cuenta con una sociedad civil organizada que se expresa a través de canales democráticos.

Una sociedad civil vital —menciona Starr— requiere más que una rica variedad de asociaciones voluntarias y centros de poder independientes; también necesita una rica esfera de discusión pública que congregue las diversas clases y grupos sociales. El programa radical de privatización de la derecha amenaza con reducir la esfera pública convirtiendo a los ciudadanos en consumidores donde sea posible.<sup>17</sup>

El neoliberalismo no es adecuado para países que carecen de una real y verdadera división de poderes y en donde las necesidades básicas de la población aún no han sido satisfechas.

### Dilemas y alternativas

Las reformas de mercado en los PMDs provocan dos dilemas. El primero es político. El neoliberalismo no ha sido implementado exitosamente de manera totalmente democrática en ningún PMD. En Venezuela, Carlos Andrés Pérez sufrió los costos políticos al ser acusado de corrupción; en Brasil, Fernando Collor tuvo un final similar; en Uruguay, Luis Alberto Lacalle no pudo conseguir que su programa fuera aprobado por el Congreso; en Perú, Alberto Fujimori recurrió al famoso *autogolpe* para imponer las reformas. La aprobación de innumerables reformas por el Congreso en México durante la administración de Carlos Salinas, fue la confirmación del presidencialismo en este país y de la manera como la oposición es sofocada. Parece ser que el dilema es introducir el neoliberalismo con la ayuda de un régimen autoritario o bien, decidir nuevas alternativas de manera democrática.

La relación mencionada arriba es similar a la que descubrió O'Donnell en Argentina y Brasil hace más de veinte años. Para él, el crecimiento

<sup>17</sup> En Ezra Sulciman y John Waterbury (eds.), *The political economy of public sector reform and privatization*, p. 46.

del PNB y la reducción de la inflación, se consiguieron a costa de un tremendo costo en términos de distribución del ingreso y de un incremento en los niveles de pobreza rural y urbana. Pero son los indicadores macroeconómicos

los que la revisión tecnocrática se inclina en enfatizar. Si estos indicadores muestran un avance "satisfactorio", el gobierno basado en la visión tecnocrática será racionalizado, la coalición tecnócrata se consolidará y la idea de que los tecnócratas pueden "resolver" problemas sociales será reforzada.<sup>18</sup>

Bajo las condiciones de la globalización económica, los PMDs sólo se han podido industrializar cuando regímenes no democráticos pueden organizar el proceso de producción y, particularmente, la fuerza de trabajo, para satisfacer las demandas de las corporaciones transnacionales y del mercado mundial.<sup>19</sup>

Argentina parece ser la excepción. A partir de 1990, el gobierno democrático de Carlos Saúl Menem implementó un programa neoliberal que ha reducido la inflación de 3.098 por ciento a 11.7 por ciento en 1993 y a un estimado 4 por ciento para 1995. El crecimiento económico ha sido reactivado de -4.4 por ciento a 9.0 por ciento en 1992 y a 6.0 por ciento en 1994. Pero también hay que destacar las implicaciones sociales de dicho programa. Información de 1991 indica que el 20 por ciento más pobre de la población recibió menos del 1 por ciento del PIB, mientras que el 20 por ciento más rico obtuvo cerca de tres cuartas partes. El desempleo permanece al 11 por ciento y siete millones de personas viven por debajo de la línea oficial de pobreza. Más aún, las medidas financieras tomadas y la política de libre mercado han afectado seriamente a la pequeña y mediana industria.<sup>20</sup>

Esto nos conduce al otro dilema: satisfacer las necesidades del capitalismo o las de la sociedad. En lo general el neoliberalismo ha saneado las finanzas y reducido la inflación, pero las necesidades básicas de la población, la redistribución del ingreso y la desigualdad social, no han sido atendidas. En algunos casos, como México, han empeorado. Aunque no del todo suficiente, el ajuste estructural de la región ha reactivado el

<sup>18</sup> Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, p. 99.

<sup>19</sup> Una discusión sobre el tema aparece en Leslie Sklair, *Sociology of the global system*, capítulo 4.

<sup>20</sup> Datos tomados de Ronaldo Munck, "The democratic decade: Argentina since Malvinas"; George Philip, "New economic liberalism and democracy in Latin America: friends or enemies?" y George Philip, "The outlook for Latin America for 1995".

crecimiento económico,<sup>21</sup> pero la desigualdad social debe ser enfrentada con acciones gubernamentales decididas que incluyan políticas de salarios, impuestos progresivos y un aumento a la inversión pública para desarrollar los recursos humanos. Demasiada gente sigue siendo muy pobre. *The Economist* menciona que

Latinoamérica tiene la distribución del ingreso más sesgada del mundo. La quinta parte más próspera de la población en México es 27 veces más rica que la más pobre; en Argentina, 16 veces. En Asia, el promedio es de entre 5 y 10 veces. Efectivamente la inflación golpea más duramente a la gente pobre, pero existe poca evidencia de que el giro económico haya alcanzado a los estratos más bajos de la sociedad. La privatización y las reducciones en el gasto público han dejado a muchos sin empleo o los han empujado a trabajos momentáneos poco remunerados. Hay pocas señales de que la industria privada esté rápidamente creando trabajos: el desempleo está aumentando a lo largo de la región, a pesar del crecimiento económico.<sup>22</sup>

Crear que el desarrollo vendrá como consecuencia lógica del crecimiento económico, es optimismo y nada más. De acuerdo a la teoría neoliberal, la sociedad mejorará sus niveles de vida a la larga, debido a un equilibrio macroeconómico conseguido por medio de austeridad en el gasto público, mayores impuestos y un aumento en las exportaciones. Pero a menos que creamos que el desarrollo es la suma de una serie de incrementos del PNB, no existen pruebas al respecto. Una acción decidida del gobierno en política social es indispensable.

Si evaluamos al neoliberalismo de acuerdo con los resultados macroeconómicos, parece exitoso. Pero si lo hacemos sobre la base de mejoras a la salud, desarrollo de un buen sistema educativo, reducción de desigualdades, mejoramiento de la vivienda, combate al desempleo y otras medidas sociales, el resultado es negativo. En cuanto a quién se beneficia de la privatización, Peter Self menciona que incluso en la Gran Bretaña, "los beneficiarios de los traspasos generosos del gobierno fueron, por mucho, instituciones financieras e inversionistas mayores, tanto británicos como extranjeros".<sup>23</sup> En el mismo sentido, durante la era Reagan-Bush en Estados Unidos la desigualdad social aumentó. En 1981, el 20 por ciento más rico de la población recibió 41.8 por ciento del PIB,

<sup>21</sup> En 1994, Argentina tuvo un incremento del PIB de 5.9 por ciento, Brasil, 4.6, Chile, 4.2, Colombia, 5.5, Ecuador, 3.6, México, 3.2, Perú, 12.5 y sólo Venezuela tuvo un decrecimiento de -3.8 por ciento. George Philip, "The outlook for Latin America for 1995", p. 1.

<sup>22</sup> *The Economist*, "Reforming Latin America", 26 de noviembre de 1994, p. 77.

<sup>23</sup> Peter Self, *Government by the market?*, p. 98.

mientras que el 20 por ciento más pobre recibió el 5.1 por ciento. Para 1990, el primer grupo obtuvo 44.3 por ciento y el segundo, tan sólo 4.6 por ciento.<sup>24</sup>

Sin embargo, parece haber una paradoja en el fondo del neoliberalismo. Desde que estas políticas fueron adoptadas en América Latina para superar la crisis de los ochenta, los salarios reales han caído y la distribución del ingreso ha empeorado, pero Menem y Fujimori fueron reelectos, el PRI ganó las elecciones de 1994 en México y en donde la oposición ha ganado, los candidatos han sido partidarios del neoliberalismo. Si de verdad la reforma del mercado no estuviera trayendo beneficios a la población, ésta lo expresaría a la hora de votar. Mas no ha sido así, en toda la región el neoliberalismo ha recibido un voto de confianza. Sin duda debemos estudiar las diferencias particulares como la guerra abierta de Fujimori contra Sendero Luminoso en Perú y el peso de la institución presidencial y del PRI en México. Pero dejando estos aspectos de lado, todo parece indicar que el público ha sido más influido por la tasa de inflación que por otra cosa. Los años de la hiperinflación han quedado atrás y ahora las tasas son aceptables.<sup>25</sup>

El reducir la inflación no sólo ha beneficiado a la población, sino que para los gobiernos neoliberales ha significado una fuente de regeneración. Los políticos han escogido la reducción de la inflación por encima del bienestar social, minimizando "la distancia entre las expectativas de los ciudadanos o votantes y las políticas gubernamentales, en el entendido de una función de memoria en la parte de los ciudadanos".<sup>26</sup> Bien puede ser que a medida que se acercan las elecciones, los votantes se olviden de los errores pasados del gobierno en turno y decidan de acuerdo a los niveles de inflación. La hiperinflación afecta a todos, mientras que el desempleo está restringido a ciertos grupos de la sociedad. Pero el neoliberalismo combate la inflación incrementando el desempleo y reduciendo los salarios, y no aumentando la productividad. Al analizar la recesión económica por la que atravesó la administración Reagan en Estados Unidos, Thurow señala que

<sup>24</sup> Joe Stevens, *The economics of collective choice*, p. 80.

<sup>25</sup> Para 1994, la tasa de inflación en Argentina fue de 3.8 por ciento, en Chile, 9.0, en Colombia, 22.0, en Ecuador, 24.8, en México, 6.9, en Perú, 16.5. Aunque en Brasil la inflación alcanzó 940 por ciento, los pronósticos para 1995 son de 25.0 por ciento. Venezuela no ha podido combatir la inflación, la cual se mantuvo en 76.0 por ciento en el mismo año. En el caso de México, la devaluación de diciembre cambió los pronósticos para 1995 y ahora estos indican que la inflación estará alrededor del 50.0 por ciento. George Philip, "The outlook for Latin America for 1995", p. 1.

<sup>26</sup> Jan-Erik Lane, *The public sector*, p. 82.

la cura para la inflación no se encuentra en remediar las estupideces del gobierno en la Junta Federal de Reservas o en aceptar un alto desempleo permanente. Si los estadounidenses quieren una sociedad sin desempleo y sin inflación, tendrán que descubrir una mejor forma de enfrentar cambios desfavorables, en términos de comercio y de técnicas que reaceleren el crecimiento productivo.<sup>27</sup>

El mismo argumento podría ser aplicado a los países latinoamericanos.

Generalmente, el neoliberalismo ha sido considerado como el final de una historia lineal de desarrollo económico. Los estudios se han enfocado en las complicaciones para implementarlo y en la corrección de sus fallas. Es difícil encontrar estudios que propongan posibles alternativas. Sin embargo, el neoliberalismo no debe ser visto como un proceso irreversible. Se deben hacer más esfuerzos en buscar otros caminos, especialmente en los PMDs. La confrontación entre privatización y liberalización es un tema que debe ser explorado. Es ridículo asumir que un monopolio privado funciona mejor que uno público. Más que en la naturaleza de la propiedad, la eficiencia económica pudiera estar relacionada a la orientación del mercado (prácticas monopólicas u oligopólicas *versus* libre competencia). El permitir la competencia entre paraestatales o entre éstas y compañías privadas, pudiera ser positivo. El problema de la baja productividad pudiera ser enfrentado a través de sueldos basados en la productividad, tal como sucede en Japón. Así, los trabajadores cobrarían de acuerdo a lo que produjeran y no de acuerdo a las horas invertidas. Un sindicalismo independiente, claro está, es premisa fundamental.

El capitalismo popular adoptado en la Gran Bretaña para fragmentar a los sindicatos pudiera ser usado en los PMDs para otros propósitos. El concepto de capitalismo popular, como lo utilizan Suleiman y Waterbury,

se refiere a la ampliación de la propiedad de los medios de producción en lugar de la concentración de éstos en pocas manos, lo cual deja a los trabajadores solamente con la propiedad de su trabajo. El capitalismo de corte popular busca romper las barreras tradicionales que oponían a trabajadores y dueños. Dado que la propiedad estatal de empresas hacía a todos (y por tanto a nadie) dueños, el capitalismo popular intenta darles a los empleados

<sup>27</sup> Lester Thurow, *op. cit.*, p. 9.

formas tangibles de propiedad (aun si esto representa tan sólo un par de acciones).<sup>28</sup>

En su análisis de la experiencia asiática, Rhys Jenkins niega que las crisis latinoamericanas hayan sido el resultado de una orientación interna que incluía una protección excesiva y tipos de cambio sobrevaluados, de la falta de incentivos para el ahorro y para la inversión eficiente, o del papel excesivo del Estado en la economía. Jenkins señala que, al contrario de lo que comúnmente se piensa, los países recién industrializados de Asia, en especial Corea del Sur y Taiwan, también han seguido esas políticas. La verdadera diferencia entre ambas regiones, dice, ha sido la autonomía del Estado.<sup>29</sup> Los Estados asiáticos han sido capaces de dirigir la inversión hacia actividades productivas con una proyección de desarrollo a largo plazo, mientras que sus contrapartes en Latinoamérica han estado abiertas al *rent seeking*. En este sentido, sería necesario fortalecer la autonomía del Estado y no reducirlo.

La sustitución de importaciones dañó a Latinoamérica haciendo a los Estados dependientes de proveedores extranjeros, pero también haciendo de la impredecibilidad en la toma de decisiones y en la implementación de políticas, la regla general. La falta de consistencia, prudencia y moderación en la política económica, así como en la política, dio lugar a desastres económicos y la inestabilidad política. La experiencia populista ha resaltado la importancia de enfatizar la prudencia y la consistencia en la economía, pero eso no basta. Para terminar con la desigualdad social, es necesaria la implementación de un programa comprehensivo de política social a largo plazo.

Este ensayo sugiere que los beneficios del neoliberalismo están ubicados en una perspectiva macroeconómica que puede acoplarse a las necesidades de países desarrollados, pero que no resuelve los principales problemas de los PMDs, es decir, la redistribución del ingreso y la equidad social. Sin duda, la acumulación de capital y la disciplina financiera son indispensables. El gran éxito económico de los cuatro "tigres" asiáticos puede indicar que industrializarse para exportar es el camino a seguir, pero las diferencias entre países no pueden desecharse. Los países latinoamericanos deben abandonar el enfoque individualista por uno de corte social que le dé preponderancia al problema de la pobreza. La

<sup>28</sup> Ezra Suleiman y John Waterbury, *op. cit.*, p. 12.

<sup>29</sup> Rhys Jenkins, "Learning from the gang: are the lessons for Latin America from East Asia?", *Bulletin of Latin America Review*, Gran Bretaña, Vol. 10, núm. 1, 1991.

consolidación de la democracia es una premisa indispensable para aumentar la responsabilidad de los gobiernos. Por medio del neoliberalismo, el Estado se está retirando de los PMDs sin haber cumplido con su función de equidad social. Está dejando que una sociedad generalmente desprotegida se enfrente al mercado. La solución debe ir encaminada a redirigir las funciones del Estado y no a minimizarlas.

## Bibliografía

- Cammack, Paul, "Democracy and development in Latin America", *Journal of International Development*, Gran Bretaña, vol. 3, núm. 5, 1991.
- Diamond, Larry, Linz, Juan & Lipset, Seymour Martin (eds.), *Politics in developing countries. Comparing experiences with democracy*, EUA Lynne Rienner Publishers, 1990.
- Downs, Anthony, *An economic theory of democracy*, EUA, Harper Collins Publishers, 1957.
- Economist, The, "Reforming Latin America", Gran Bretaña, vol. 333, núm. 7891, noviembre 26, 1994, pp. 73-77.
- Hirschman, Albert O., *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and States*, Harvard UP, EUA, 1970.
- Inter-American Development Bank, *Economic and social progress in Latin America: 1994 Report. Special Report: Fiscal Decentralization*, EUA, The John Hopkins UP, 1994.
- Jenkins, Rhys, "Learning from the gang: are there lessons for Latin America from East Asia?", *Bulletin of Latin America Review*, Gran Bretaña, vol. 10, núm. 1, 1991.
- Lane, Jan-Erik, *The public sector: concepts, models and approaches*, Gran Bretaña, Sage Publications, 1993.
- Latin American Bureau, *Chile: the Pinóchet decade. The rise and fall of the Chicago Boys*, Gran Bretaña, 1983.
- Lipset, Seymour Martin, *Political Man. The social bases of politics*, (segunda edición), Gran Bretaña, Heinemann, 1983.
- Meier, Gerald M. (ed.), *Politics and policy making in developing countries. Perspectives on the new political economy*, EUA, International Center for Economic Growth, ICS Press, 1991.
- "The new political economy and policy reform", *Journal of International Development*, vol. 5, núm. 4, EUA, 1993.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice II*, EUA, Cambridge UP, 1991.

- Munck, Ronaldo, "The democratic decade: Argentina since Malvinas", *Bulletin of Latin America Review*, vol. 11, núm. 2, 1992.
- O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Berkeley, U. de California, Institute of International Studies, 1979.
- Olson, M., *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, (decimoquinta reimpresión), EUA, Harvard UP, 1994.
- Philip, George, "The political economy of development", *Political Studies*, XXXVIII, 1990.
- "New economic liberalism and democracy in Latin America: friends or enemies?", *Third World Quarterly*, otoño 1993.
- "New economic liberalism and democracy in Spanish America", *Government and Opposition*, verano 1994.
- "The outlook for Latin America for 1995", *Emerging Markets Today*, London School of Economics, Gran Bretaña, enero 1995.
- "Changed political outlook in Latin America", *Emerging Markets Today*, Gran Bretaña, London School of Economics, enero 19, 1995.
- Rustow, Dankwart A., "Democracy: a global revolution?", *Foreign Affairs*, EUA, vol. 69, núm. 4, otoño 1990.
- Salamon, Lester M. (ed.), *Beyond privatization: the tools of government action*, Washington DC, The Urban Institute Press, 1989.
- Savas, Emanuel, *Privatization: the key to better government*, EUA, Chatham House Publishers, 1987.
- Self, Peter, *Government by the market? The politics of public choice*, Gran Bretaña, MacMillan Press, 1993.
- Sklair, Leslie, *Sociology of the global system*, Gran Bretaña, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Stevens, Joe B., *The economics of collective choice*, EUA, Westview Press, 1993.
- Suleiman, Ezra & Waterbury, John, *The political economy of public sector reform and privatization*, EUA, Westview Press, 1990.
- Thurow, Lester C., *The zero-sum solution. The route to economic growth*, Gran Bretaña, Penguin Books, 1987.