

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMÍA  
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN  
TRABAJO FINAL

Sustentabilidad del Desarrollo: Género, Ecología y Desigualdades

“Revisión del pensamiento económico de la CEPAL durante el periodo  
1990-2005”

Pelanda, María Florencia

Legajo: P-4833/0

DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: Geli, Miriam

2do cuatrimestre de 2018

### **Resumen**

La evolución del pensamiento sobre el desarrollo económico encuentra un punto de inflexión significativo a partir del Consenso de Washington (“el Consenso”). Tomando el mismo como punto de referencia, se considera de interés analizar el pensamiento económico en relación a este tema de la Comisión Económica para América Latina (“CEPAL”) durante el auge de las ideas del Consenso, así como su postura y análisis posteriores. Si bien en términos generales muchas de las ideas sostenidas por el Consenso han sido aceptadas por pensadores de la CEPAL, en el pensamiento de la misma cobran fuerza otros elementos de suma relevancia en comparación con las inclinaciones determinadas por el Consenso.

**Contenido**

1. Objetivo.....	3
2. Introducción .....	3
3. Marco Teórico.....	4
4. Desarrollo.....	6
5. Conclusión.....	15
6. Bibliografía .....	17

## 1. Objetivo

El objetivo del presente trabajo es analizar, a través de literatura específica, el pensamiento económico de la CEPAL contemporánea y posteriormente al llamado Consenso de Washington, e intentar problematizar sobre su posicionamiento teórico frente a este contexto. De esta manera, se revisarán publicaciones de la CEPAL desde el año 90 hasta el año 2005, con el objetivo de estudiar el pensamiento económico tanto contemporáneo al Consenso, así como un análisis *ex post*.

## 2. Introducción

¿Por qué una determinada concepción del desarrollo económico se convierte en el saber convencional, o sea, en una creencia sostenida con gran convencimiento por un gran número de personas influyentes? ¿Qué influencia tiene esto sobre la implementación de políticas públicas?

Para Krugman (1996), si bien el desarrollo es un asunto que incluye a miles de millones de personas, la deliberación sobre el desarrollo tiene lugar, por lo común, en un pequeño grupo responsable de las políticas públicas, quienes se reúnen con frecuencia, leen cada cual los artículos o discursos de los demás y, en general, componen una comunidad de lazos estrechos. Se ha observado con frecuencia que esos grupos sociales tan enlazados tienden a converger, en un momento dado, en la conformación de un saber convencional. Claro está, que las personas que adhieren a un cierto saber convencional no consideran que están adhiriendo sencillamente a una moda: creen en la existencia de datos empíricos que sostienen su visión. Pero estos datos empíricos son frecuentemente selectivos; se trata de fuentes elegidas para fortalecer un determinado argumento más que de estudios destinados a ponerlo a prueba. Las virtudes del libre comercio y de políticas favorables a inversores extranjeros para fomentar el crecimiento se enseñan comparando lo que sucedió en Singapur y Hong Kong con la India; no se comenta si quiera el hecho de que sea difícil demostrar, por ejemplo, que Tailandia, pese a su auge, no es menos proteccionista que Filipinas, pese a su estancamiento.

Es así que el autor agrega que la combinación de la supuesta universalidad con que se sostiene un cierto argumento y la reiterada utilización de fuentes que lo apoyan, pueden crear una impresión de gran certidumbre sobre cuestiones que son, en realidad, sumamente inciertas.

¿Por qué motivo, entonces, las reglas propuestas por el Consenso hacia finales de los años 80' fueron consideradas indiscutibles? Justamente porque se amoldaron a un saber convencional que estaba surgiendo por otras razones:

Según Krugman, por un lado la declinación y posterior derrumbe del modelo de planificación centralizada contribuyó al resurgimiento del liberalismo. Así como en los primeros años de la posguerra el aparente triunfo del sistema stalinista fue sustento de una visión positiva del intervencionismo estatal, la posterior decadencia del sistema acabó con el prestigio de todo lo que sonara a economía planificada.

Por otro lado, el legado de la crisis de la deuda en Latinoamérica impulsó a los gobiernos a apuntar en ciertas direcciones. Por ejemplo, la urgente necesidad de restablecer la credibilidad luego de una grave inflación volvió atractivas las políticas de rigidez monetaria, como la fijación del tipo de cambio; la necesidad de atraer al capital extranjero luego de haber sido excluidos de los mercados

de capital por la crisis de la deuda hizo que mostrar hostilidad hacia las empresas multinacionales pareciera una actitud irresponsable, y en cambio acogerlas fuera una muestra de sentido común.

Otra cuestión importante es la exclusión: básicamente, los países que adherían a la ortodoxia podían atraer hacia sí flujos sustanciales de capital, en tanto que los que no lo hacían quedaban excluidos en gran medida de los mercados mundiales. Los préstamos de los organismos multilaterales tales como el Fondo Monetario Internacional estaban subordinados a la implementación de ciertas políticas.

Además, la CEPAL añade (1996) que la visión ortodoxa se vio fortalecida en la década de los 80' por la presión impuesta por la deuda externa, además de la insatisfacción con las políticas de industrialización anteriores.

### 3. Marco Teórico

El término “Consenso de Washington” fue acuñado por John Williamson (1990) para codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) como parte de su estrategia de reformas estructurales. Sin embargo, muy pronto su uso trascendió este significado e incluso la intención de su autor, para pasar a emplearse como un sinónimo de “neoliberalismo”.

Bidaurratzaga (2013) expresa que, en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo y la consiguiente aplicación de medidas acordes con este, el Consenso de Washington marca un punto de inflexión determinante en la orientación de las políticas económicas para las décadas posteriores, y contribuye significativamente a la creación y consolidación del patrón de globalización neoliberal. Si bien durante los años setenta el pensamiento sobre el desarrollo logra superar la obsesión previa por el crecimiento económico, las inversiones en infraestructuras y la industrialización como objetivos en sí mismos, hicieron más hincapié en la lógica de la satisfacción de necesidades básicas y la lucha contra la pobreza, las desigualdades o el desempleo. La década de los 80' establece un giro radical en estos planteamientos, retomando una visión reduccionista del desarrollo como meta a alcanzar y del camino para acceder a este.

Específicamente, las medidas recomendadas por el Consenso fueron las siguientes. En primer lugar, *disciplina presupuestaria*, basada en la creencia de que grandes y persistentes déficits presupuestarios generan distorsiones macroeconómicas que se traducen en forma de inflación, déficit de balance de pagos y evasión de capitales. En segundo lugar, se recomienda *reordenar el gasto público*, disminuyendo los gastos en administración pública que son considerados ‘inflados’, disminuyendo o hasta eliminando las subvenciones en todas sus formas para así concentrarse en gastos en educación, sanidad e infraestructura. De esta forma se evitaría la asignación inadecuada de los recursos. El tercer punto tratado es *la reforma fiscal*. El principio es que la base imponible íntegra debería ser amplia y los tipos impositivos marginales deberían ser moderados. Al mismo tiempo, se sugiere la *liberalización de las tasas de interés*, para así evitar la inadecuada asignación de los recursos derivada de la restricción del crédito, disuadir la evasión de capitales y hasta incentivar el ahorro. Por otro lado, se considera conveniente alcanzar un *tipo de cambio competitivo*, coherente a mediano plazo con los objetivos macroeconómicos. El tipo de cambio debe ser lo suficientemente competitivo como para impulsar las exportaciones, a tal punto que la economía pueda crecer al máximo permitido por su capacidad productiva, y que al mismo tiempo

mantenga un déficit de cuenta corriente que pueda ser financiado de manera sostenible. En cuanto a la política comercial, se recomienda *liberalizar las importaciones*, de manera tal que puedan importarse ciertos factores de producción intermedios necesarios para el impulso de las exportaciones. Una política de protección de las industrias nacionales frente a las empresas extranjeras se considera generadora de distorsiones. De igual manera, se considera conveniente *no restringir la entrada de inversión extranjera directa (IED)*, así como utilizar el recurso de las *privatizaciones*: se considera que las mismas pueden aliviar la presión en el presupuesto del gobierno, así como que la industria privada es gestionada de manera más eficiente que la pública. Por último, se cree que, para fomentar la competencia y la inversión, son necesarias las *desregulaciones* así como la *preservación de los derechos de propiedad* (Williamson, 1990).

Tal y como se desprende de las medidas mencionadas, las principales características de este enfoque han sido: el restablecimiento del mercado como mecanismo central para la asignación de recursos en la economía; la priorización del sector privado como motor de la economía y la minimización del peso del sector público; la liberalización de mercados y la apertura como estrategia fundamental de inserción en la economía mundial; y la negación de una economía del desarrollo, mediante la utilización de un único análisis y aplicación de recetas universalistas para todas las economías con independencia de su nivel de desarrollo y su contexto particular (Bidaurratzaga, 2013).

Un hacedor de política pública que hubiese optado por otro camino, se hubiese encontrado con innumerables obstáculos para la aceptación de esta elección, ya que la opinión pública apuntaba hacia otro lado. A menudo, los responsables de políticas públicas se encuentran en posiciones donde sus decisiones demandan una aceptación tan universal que no puedan ser cuestionadas. El Consenso de Washington es una doctrina de cuya verdad estaban persuadidas todas las personas que importan. Y como se la consideraba verdadera, ejerció profunda influencia en las políticas efectivas que se aplican en el mundo real.

Al respecto de la influencia de la opinión pública en la toma de decisiones políticas, la politóloga Elisabeth Noelle-Neumann en su libro “El espiral del silencio” sostiene lo siguiente:

*Cuando, en una situación de inestabilidad, el individuo es testigo de una lucha entre posiciones opuestas y debe tomar partido, puede estar de acuerdo con el punto de vista dominante, lo cual refuerza su confianza en sí mismo y le permite expresarse sin reticencias y sin correr el riesgo de quedar aislado frente a los que sostienen puntos de vista diferentes o, por el contrario, puede advertir que sus convicciones pierden terreno; cuanto más suceda esto, menos seguro estará de sí y menos propenso estará a expresar sus opiniones. (Noelle-Neumann, 1995)*

Siguiendo a la autora antes mencionada, podemos describir la opinión pública como *la opinión dominante que impone una postura y una conducta de sumisión, a la vez que amenaza con aislamiento al individuo rebelde y, al político, con una pérdida del apoyo popular.*

Si bien es sabido que las políticas económicas relacionadas con el Consenso fueron ampliamente aceptadas en los países latinoamericanos, se considera relevante analizar cuál fue la posición de la CEPAL ante el surgimiento de la línea del pensamiento del Consenso y la revisión de su pensamiento económico.

## 4. Desarrollo

### 4.1 En línea con el Consenso

Dentro del pensamiento de la CEPAL de los años 90', existen varias vertientes en relación al Consenso de Washington.

Entre los autores que concuerdan parcialmente con las medidas del Consenso encontramos a Ángel Viñas, quien en su publicación "*La cooperación europea puede y debe contribuir al desarrollo regional*" (1990), sostiene que debe asignársele un importante papel a la inserción de América Latina en el mercado internacional. Plantea que, aun así habiendo perdido participación en el mercado mundial, la asignación de recursos al sector manufacturero en los países latinoamericanos es alta, especialmente en comparación a la del Asia en Desarrollo. Esto se debe a una falta de conexión entre la estructura de la demanda, la producción y la tecnología internacional, y la composición de las exportaciones latinoamericanas; lo cual es a su vez atribuible a las políticas seguidas durante los años sesenta y setenta: la estructura de incentivos latinoamericanos ha tenido un marcado sesgo antiexportador.

Además, agrega que, dadas las circunstancias, se considera menester fortalecer la inserción internacional del sistema productivo de América Latina. Este proceso no puede llevarse a cabo aisladamente, sino que es necesaria la cooperación internacional: la Comunidad Europea puede contribuir a este proceso. La acción comunitaria es un factor de crecimiento y estabilidad, fortalece el sistema comercial multilateral y; al contribuir a la resolución de problemas de alcance internacional como la droga y el medioambiente, ayuda a combatir los obstáculos arancelarios. A su vez, se destaca la importancia de: apartar la cuestión de la intervención pública en el proceso de desarrollo de toda ideología, vincular la agricultura la industria y fomentar la creación de empresas, transformar el sistema financiero, descentralizar y eficientizar la administración pública y lograr congruencia entre la inserción internacional y la liberalización del comercio interregional.

De la misma forma, Carlos Ominami Pascual (1990) mantiene que es posible lograr la eficiencia bajo un gobierno democrático, y que el crecimiento es compatible con el objetivo de justicia social. Para lograrlo propone ciertos pilares fundamentales, algunos de los cuales siguen los lineamientos del Consenso, combinándolos al mismo tiempo con cierto grado de intervención estatal. Por un lado, se considera fundamental garantizar la estabilidad macroeconómica a través de un estricto control de las finanzas públicas y el mantenimiento de un tipo de cambio real alto. Al mismo tiempo es de vital importancia reducir significativamente la pobreza y desarrollar la capacidad productiva del país.

Para cumplir con este último desafío es necesario incrementar la competitividad, para lo cual no bastará con el libre juego del mercado, ya que en él se generan demasiadas ineficiencias. El estado deberá hacer lo posible por suplir dichas fallas a través de una política de modernización. La misma debe considerar: incorporar el progreso técnico a los procesos productivos nacionales y focalizarse en la capacitación de la fuerza de trabajo. Se consideran dichos elementos como condiciones para que pueda avanzarse en el sendero del desarrollo manteniendo al mismo tiempo la justicia social. Lo importante es no considerar ambos objetivos como contrapuestos, sino entender la equidad como un factor intrínseco al proceso de transformación productiva.

Al mismo tiempo, se destaca la importancia de mantener el flujo de capitales necesarios para llevar al cabo el proceso de desarrollo, provenientes de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Esto implica el sostenimiento de la disciplina macroeconómica y la búsqueda permanente de competitividad.

Siguiendo con la misma línea, resulta imperioso destacar las ideas de autores como Luiz Carlos Bresser Pereira (1990), quien sostiene que, si bien el mercado es el mejor coordinador de la economía, cierta intervención estatal es necesaria para hacer funcionar a los países capitalistas; para garantizar el crecimiento económico y el bienestar social, ya que el mercado falla en distribuir el ingreso apropiadamente. De esta manera, se toman las prácticas de países asiáticos, quienes han combinado una economía orientada al mercado y una vigorosa disciplina fiscal junto con una elevada intervención estatal. Se considera al Estado como un elemento fundamental para lograr una distribución adecuada del ingreso y crecimiento económico.

#### **4.2 El papel del Estado y el enfoque en la equidad**

Por otro lado, otros autores como Taylor-Dormond (1991) han sostenido que la corriente de libre mercado ha ejercido una influencia determinante en el diseño de la política de desarrollo en América Latina, lo que ha acarreado una disminución del accionar del estado en favor de los grupos sociales menos favorecidos.

A su vez, experiencias latinoamericanas han demostrado que las fuertes desigualdades en los niveles de ingreso provocadas por el libre funcionamiento del mercado son disfuncionales para la democracia: además de la existencia de las reglas básicas de la democracia representativa, el sostenimiento de regímenes democráticos requiere conceptos de equidad, participación y ciudadanía completa (Rosenthal, 1991).

Taylor-Dormond también añade que, si bien es innegable que el mercado es el más eficiente asignador de recursos; la noción de eficiencia económica deja de lado generalmente conceptos distributivos, de modo que es compatible con la desigualdad extrema e injusticia. En este sentido, es altamente justificable el accionar estatal en este campo: en la marcha hacia un uso más generalizado del mercado, el papel del Estado en la reasignación de los ingresos es esencial; ya que el mercado por sí solo es incapaz de atender las necesidades de los grupos menos favorecidos.

Es el mismo Estado, quien mediante su rol redistributivo y de reglamentación, promueve en gran parte una mayor equidad (Wolfe, 1991).

David Félix, en su publicación “Privatización y retracción del Estado en América Latina” (1992), ha destacado que los beneficios económicos de la reducción del Estado serían decepcionantes. Se centra en la idea de que el incentivo a la privatización de los activos públicos ha cobrado fuerza a fines de los años 80’ como parte de una idea de carácter más general con miras a reducir el endeudamiento de las economías de la región y convertirlas en economías de libre mercado orientadas hacia el exterior. A partir de 1987 en adelante, la contracción del Estado mediante la venta de empresas públicas y la transferencia de servicios a empresas privadas, se transformó en el componente más significativo de los programas de reestructuración.

Además, se esperaba que la reestructuración permitiese a los países volver a los mercados externos de capital para sustentar la reactivación del crecimiento. Se tomaba en cuenta como una medida transitoria, que luego de algunos años arrojaría los resultados deseados. Sin embargo, los resultados han estado lejos de lo esperado; y que muchas economías se encontraron en situaciones aún más desfavorables luego de la reestructuración que antes de comenzarla. La privatización pareciera haber estado relacionada con ese retroceso.

Dicha justificación calzaba con la meta de más largo plazo de Washington: la eliminación de las barreras nacionales estaba en contra del libre movimiento internacional de bienes, servicios, capitales y empresas. A partir del éxito logrado por la política económica de Reagan, la Administración norteamericana desplegó sobre América Latina una intensa campaña ideológica para promover el libre mercado, las privatizaciones y la libre empresa.

Dicha campaña puede verse reflejada en acciones más tangibles, como el hecho de que la participación en los préstamos del Plan Baker o las quitas de deuda del Plan Brady en favor de los países fuertemente endeudados se vieron condicionadas a la intención de comenzar una reestructuración con orientación hacia la privatización y el libre mercado. Organizamos internacionales de crédito como el FMI o el Banco Mundial se mostraron más propensos a otorgar préstamos a quienes, a ojos de Washington, estuviesen dispuestos o hubiesen comenzado con un proceso de reestructuración de dichas características.

El autor mencionado anteriormente también sostiene que, en contraposición al movimiento a favor de la privatización, vale destacar que en América Latina el contexto era diferente: hasta la década de 1980 el sector empresarial, los empleados y una gran parte del segmento de la clase trabajadora urbana prosperaron a medida que se expandía el sector público.

Además, agrega que aun dejando de lado el contexto, el modelo neoliberal supone que el mercado actuaría como un mercado de subasta en el sentido más puro, donde los intercambios se realizarían a precios de equilibrio, los cuales no pueden ser manipulados por ningún agente con miras a mejorar su posición. Existe evidencia de que estos mercados de subasta son relativamente escasos y que, típicamente, existen empresas que en lugar de aceptar pasivamente el precio que les es impuesto tienen el poder de manipularlos en favor de su estrategia de mercado.

De la misma manera sostiene que liberalizar los frágiles mercados financieros de los países menos desarrollados no eliminaría el sesgo en contra de ellos. Las empresas nacionales enfrentarían mayores costos de capital que sus competidores de países más avanzados, ya que aún existirían altas primas de riesgo necesarias para evitar que el capital se traslade hacia otros centros financieros más diversificados y con mayor liquidez.

En este contexto, persisten los motivos para que el Estado actúe como intermediario financiero. Considerando razones de equidad, estos motivos cobran aún más fuerza en aquellos países latinoamericanos donde existe una alta concentración en la tenencia de activos financieros. Una política que aumente el poder del capital financiero para mantener las tasas de interés y de impuestos a niveles que impidan la fuga de capitales, aumentaría la ya elevada concentración de la riqueza y los ingresos dentro de la región e incrementaría su inestabilidad.

De la misma manera, aunque indudablemente el papel de estado debe redefinirse en busca de la eficiencia económica; dadas las circunstancias de cambio del pensamiento social por las que atravesamos, son aconsejables la reflexión y la prudencia en la introducción de modificaciones a la estructura económico-social (Taylor-Dormond, 1991).

### **4.3 La propuesta de la CEPAL**

En línea con lo mencionado anteriormente, la CEPAL (1996) considera que este lineamiento de apertura de la economía de manera veloz y generalizada, de subordinación de la economía interna a la competitividad internacional, así como la preferencia al parecer irrestricta e indiscutible por señales de mercado son la conclusión de una línea del pensamiento que considera que debe subsistir solo la parte de la industria que es capaz de resistir a la competencia internacional. Y es esta misma concepción la que pareciera subestimar los costos sociales del desarme de parte de la industria, y el hecho de que alguna de aquellas industrias desmanteladas podría ser base de competitividad en un marco de políticas diferentes.

Además, dicho proyecto se basa en una concepción de la absorción de la tecnología simplista y exógena.

La CEPAL también sostiene que esta idea se contrapone a la concepción que pretende profundizar el modelo de desarrollo de la industria, priorizando una industrialización completa destinada al mercado interno; la cual a su vez subestima la importancia de la inserción internacional en el logro de la competitividad, en el marco de su objetivo primordial: el de alcanzar crecimiento con equidad.

Otros autores, como Rodríguez Noboa (1991) han expresado que las medidas de ajuste asociadas a la crisis de los años 80' han ocasionado importantes deterioros en las condiciones de vida de la población; lo cual se traduce en crecientes necesidades insatisfechas y una mayor desarticulación social. Si se consideran las demandas sociales de los años 90', es evidente la necesidad de modificar o en algunos casos introducir medidas redistributivas. Sin embargo, por más genuino y de carácter estructural que sea el cambio redistributivo, no será por si solo suficiente sino se encuentra acompañado de un proceso de crecimiento y si no se dispone de recursos crecientes que provengan de la acumulación y ahorro interno; de una tasa de inversión apropiada.

Vale aclarar que, si bien pareciera haber una inclinación por parte de los autores a pensar a la crisis de los 80' como la generadora de los deterioros, no debe olvidarse el papel que desempeñó el modelo neoliberal anterior, es decir la dictadura de 1976, en la creación de los detrimentos. Esto luego desembocaría en una serie de recetas que serían aplicadas en los 80'.

Habiendo dicho eso, el autor mencionado anteriormente mantiene que la estrategia de desarrollo latinoamericana de los años 90' deberá considerar medidas integradoras tanto de variables de crecimiento económico, así como de equidad.

La necesidad de una transformación productiva también es un elemento presente en el pensamiento de la CEPAL de los años 90'. Algunos autores como Faletto (1991) han destacado la necesidad de dar un nuevo enfoque a las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos mediante un proceso de transformación productiva que incluya una importante transformación tecnológica en relación a los medios y formas de producción.

Según la CEPAL, la concepción ortodoxa pareciera llevar a cabo este proceso subordinando los cambios en la estructura productiva únicamente a la necesidad del aumento de las exportaciones; cuando lo que se propone es reorientar la industria hacia los mercados externos favoreciendo la integración hacia atrás y hacia adelante.

Al respecto, es importante destacar que no es suficiente el aumento del producto en términos absolutos para alcanzar un desarrollo sostenido: es esencial incrementar la productividad de la economía mediante la inserción de tecnología. De lo contrario, la baja competitividad debilitaría cualquier intento de política de desarrollo (Mosquera Mesa, 1991).

Además, en cuanto a la relación entre competitividad y equidad, la CEPAL añade que no necesariamente todo incremento de las exportaciones por mejora de la competitividad resulta en un mejoramiento de la equidad. Si la competitividad se alcanza mediante salarios bajos, tendrá un efecto distributivo negativo. Si, además, los recursos generados por la mejor competitividad no son invertidos en la incorporación de tecnología y en cambio se encausan hacia el consumo o hacia el exterior, no solamente la equidad, sino que tarde o temprano la misma competitividad se verá socavada. No solo los salarios bajos provocan un deterioro del esquema distributivo, sino que, además, después de un tiempo, dejan de ser suficientes como fuente de competitividad.

En línea con lo desarrollado anteriormente, si la competitividad está basada en abundancia de recursos naturales pero que están concentrados en un grupo reducido, no es sostenible en el tiempo. Los beneficios de la inserción externa estarán concentrados en un pequeño grupo, por lo que es probable que los mismos sean destinados a consumo o hacia el exterior.

También se ha mencionado que en los casos en que se ha comprobado una relación positiva entre competitividad y equidad, se han evidenciado tanto un proceso de transformación de la agricultura, así como una distribución pareja de la propiedad y un mayor nivel de capacitación de la mano de obra (educación).

Siguiendo la línea de desarrollo anterior, es importante destacar que el Estado debe al mismo tiempo prestar especial atención a las actividades de investigación y desarrollo. Dado que el avance tecnológico surge normalmente como el resultado de largos procesos de I+D, suelen requerir financiamientos importantes, los cuales en muchas ocasiones solo pueden provenir del gobierno; ya sea por la dimensión del capital requerido o porque el riesgo y la incertidumbre que traen aparejados dichos proyectos los hacen poco atractivos a la iniciativa privada. De la misma manera, a algunos avances tecnológicos se les atribuye ocasionalmente un papel en la seguridad nacional, lo cual le otorga al Estado la potestad de controlar su desarrollo y difusión. Por otro lado, también suele atribuírseles a dichas tecnologías un papel importante en el proceso de crecimiento de determinados sectores económicos; por lo que pueden cumplir un rol importante en las políticas de desarrollo económico y de esta forma quedar justificado el papel del Estado como principal promotor de dichas actividades.

Para Félix, la incorporación y la creación de nueva tecnología, además de ser indudablemente fundamentales para el desarrollo económico, también generan oportunidades para adoptar medidas para contrarrestar los sesgos de mercado. El mercado internacional de tecnología es de por sí monopólico y puede dividirse en dos niveles: en el superior se encuentran las grandes empresas con una gran capacidad de inversión y conocimientos técnicos para ser los principales innovadores

y además poder reproducir las innovaciones de sus rivales. A estos agentes les resulta beneficioso compartir la tecnología para reducir costos evitando la duplicación de investigación; y por lo general se unen en acuerdos de explotación recíproca de derechos de patente y encaminan operaciones de investigación en conjunto en las cuales comparten costos y riesgos. Por otro lado, en el nivel inferior se encuentran el resto de las empresas, las cuales carecen de la capacidad de innovación necesaria para penetrar en el estrato superior y acceder a la tecnología, por la cual tienen que pagar precios de monopolio.

Entonces, dado que las empresas que se encuentran en países en vías de desarrollo suelen encontrarse en el nivel inferior, existen argumentos sólidos para justificar la intervención estatal con miras a modificar el acceso a la tecnología.

Indudablemente, agrega Faletto, el objetivo de transformación productiva no debe separarse del objetivo de conseguir una mayor equidad social, disminución de la concentración de la riqueza, inclusión de sectores marginados de la población; especialmente dados los fuertes déficits que presenta la región en esta materia.

Según Mosquera Mesa, si bien el modelo neoliberal implica la adaptación pasiva a la nueva división internacional del trabajo, es posible la formulación de una política de desarrollo nacionalista y modernización de la base económica. Esto exigiría impulsar los sectores agropecuario e industrial a partir de la expansión del mercado interno y el desarrollo de la innovación tecnológica con miras a superar el atraso. Esto puede lograrse mediante la creación o consolidación en la educación secundaria y superior de una base científica en favor de la capacidad propia de I+D en áreas estratégicas. Para ello es fundamental reformular el papel de la ciencia y la tecnología en el desarrollo del país, especialmente vinculándolas y articulándolas con el sistema educativo en sus etapas superiores. La oferta de carreras profesionales debería estar guiada por las necesidades estratégicas del país a largo plazo en lugar de las demandas espontáneas del mercado.

Benavente (1991) también ha mencionado que dentro de los elementos de transformación productiva podemos destacar la importancia de la elaboración de los productos básicos antes de su exportación. En el marco de economías más abiertas los productos básicos cobran un nuevo papel: el de servir como base para la articulación de la competitividad internacional basada en la dotación de recursos naturales con la industrialización.

Como es de esperarse, la educación ocupó un papel esencial en las posturas sobre el desarrollo del pensamiento económico de la CEPAL en los años 90'. En su texto "Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa" (1992), Durston menciona que partiendo de la situación de ese entonces; en la que la gran mayoría de los países de la región no contaban con el grado de equidad necesario para llevar a cabo una transformación productiva que sea socialmente estable, en la que la tampoco parecía posible que la generación de jóvenes de ese entonces llegara a alcanzar una igualdad real de oportunidades, donde la falta de capacitación y el sinnúmero de jóvenes que padecían dicha falta; es indiscutiblemente necesario adoptar medidas tendientes a aumentar las oportunidades de educación y empleo para los jóvenes de las clases menos privilegiadas.

El autor hace especial mención a la distinción entre el aumento de las oportunidades mencionadas en el párrafo anterior en los estratos más pobres y la "movilidad estructural", en la cual gran parte de las nuevas generaciones de todos los estratos mejoran su situación, pero sin alterar las grandes

desigualdades existentes. Se propone que en los años 90', todo aumento del producto per cápita sea destinado a aumentos en apoyo a la educación.

Sin ir más lejos, Fernando Fajnzylber, en su exposición en el Seminario sobre Educación y Conocimiento: *Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, organizado por la CEPAL en 1991, sostiene lo siguiente:

*“...para alcanzar los dos objetivos centrales del desarrollo en los años noventa — la competitividad auténtica y la equidad— hacen falta muchas instituciones y muchas políticas, Pero no tendremos ni competitividad ni equidad, si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico. Hacer el discurso de la equidad, o hacer el discurso de la competitividad, o aún más, hacer simultáneamente la apuesta a ambos propósitos, y no hacer un esfuerzo consustancial y consistente en este sentido, es estrictamente poesía. Ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no asigna a los recursos humanos la debida importancia.”* (Fajnzylber, 1991)

Para la CEPAL, tanto la educación como la ciencia y la tecnología ocupan un papel central en el diseño cualquier política de desarrollo.

En conclusión, en los años 90' la CEPAL planteó un modelo de desarrollo en el cual la transformación productiva esté fundada en principios de equidad y competitividad auténtica, y basada en la incorporación de progreso tecnológico en lugar de solo en recursos naturales y salarios bajos. Esta tarea debe ser conjunta, entre sector privado y Estado. Si bien en algunas áreas es correcto que prevalezca el mecanismo de mercado, el Estado debe cumplir un papel de supervisor del mismo.

Además, si bien se reconoce que el equilibrio macroeconómico es necesario, no se lo ve como una condición suficiente para el desarrollo; deben ser complementados con políticas sectoriales selectivas.

#### **4.4 Post década de los 90'**

Más entrada la década del 2000, pueden encontrarse diversas publicaciones de autores pertenecientes a la CEPAL demostrando su disenso con las políticas que fueron bandera del Consenso. Si bien se reconoce que habiendo transcurrido un tiempo prudente en el cuál fue posible evaluar el desempeño de la región en materia de crecimiento luego de haber implementado las políticas propuestas por el Consenso, se considera igualmente válido realizar un análisis del pensamiento de la Comisión *ex post*.

Entre dichos autores, resulta interesante la opinión de José Antonio Ocampo, quien en su publicación “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina” (2005), sostiene que, si bien el avance generado por algunas de las políticas implementadas es reconocible (como en el caso de la lucha contra la inflación y la reducción de los déficits fiscales), no se tuvo en cuenta en lo absoluto el papel de las instituciones en el desarrollo económico y existió una tendencia a disminuir el papel de la política social. Incluso destaca que las reformas de mercado han sido las causantes de algunos de los problemas que urge resolver, especialmente

el mediocre desempeño económico y el deterioro en la distribución del ingreso que se advierte en América Latina.

Es así que se considera de vital importancia incorporar los objetivos sociales en las políticas económicas.

Para Ocampo, los problemas fundamentales del Consenso pueden clasificarse en cuatro áreas. En primer lugar, el problema del pobre desempeño económico radica en el vínculo entre el crecimiento del producto y la balanza comercial. Se observa que el crecimiento dinámico se sostuvo gracias a un aumento del déficit comercial. Este deterioro sostenido se dio como resultado de una serie de tendencias adversas, a decir: disminuyó la sustitución de importaciones sin que esta tendencia haya sido acompañada de un aumento suficientemente rápido en las exportaciones, que, junto con una demanda elevada de bienes de capital e intermedios, ha debilitado el encadenamiento productivo. Por otro lado, se observó un debilitamiento de la innovación dentro de la región, ya que muchas de las actividades de I+D que se realizaban en los países latinoamericanos se trasladaron al exterior; y el efecto que podría haber contrarrestado dicha tendencia, a decir la rápida difusión de las tecnologías de información y comunicación, ha tenido un efecto más bien débil.

Es decir que las externalidades tecnológicas y los efectos multiplicadores de las actividades que podrían haber elevado las tasas de crecimiento (asociadas a las exportaciones y la IED), han sido relativamente endebles. Si bien las nuevas actividades dinámicas han participado activamente en las transacciones internacionales, no han generado tanto valor agregado interno. Es por esto que no han podido acoplarse plenamente a las economías en las que se encuentran y no han aportado demasiado al aumento del producto.

El autor antes mencionado añade que una premisa básica en la que descansaban los promotores de las reformas de los años 90', el hecho de que el aumento de la productividad en los sectores que actuaban en el plano internacional luego se difundiría hacia el resto de la economía, generando a su vez un mayor ritmo de crecimiento, no se cumplió. Si bien la productividad si se incrementó en los sectores dinámicos, y fueron fundamentales en este proceso la apertura, la IED y las privatizaciones, este aumento de productividad no ha sido derramado hacia otros sectores de la economía. De manera opuesta, se acentuó la diferencia relativa de productividad entre sectores. Esto indicaría que los factores productivos no han sido asignados de manera adecuada hacia los sectores dinámicos, de manera que el proceso de reestructuración desembocó en un aumento del desempleo y, especialmente, del subempleo o subutilización de esos recursos.

De la misma forma, este debilitamiento estructural de la relación entre el crecimiento y la balanza comercial ha generado una evidente sensibilidad de las economías regionales a las fluctuaciones del financiamiento externo. Este efecto se ha visto reforzado gracias a la liberalización financiera, la naturaleza procíclica de los sistemas financieros nacionales y las políticas monetarias y fiscales también procíclicas.

Para Ocampo, la utilización de la tasa de cambio como instrumento estabilizador de precios durante los periodos inflacionarios y de abundante financiamiento externo ha llevado a una dependencia generalizada de este financiamiento y de la sobrevaluación de los tipos de cambio. El resultado es un crecimiento económico cada vez más sensible a las fluctuaciones de capital. Es así que la entrada

de capitales de principios de los 90' permitió la recuperación del crecimiento; sin embargo, fue interrumpido por la crisis asiática que generó una retracción de dicha entrada.

En conjunto, este crecimiento económico estable y los patrones estructurales adversos han tenido como resultado un mercado laboral débil para la región: la generación de empleo ha sido insuficiente (especialmente en América del Sur), se ha percibido un aumento de la informalidad, así como de brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados.

Esto mismo puede verse reflejado en el deterioro del vínculo entre pobreza y crecimiento: si bien se había logrado recuperar la tendencia negativa de disminución de producto por habitante, las tasas de pobreza continuaban a niveles tan altos (sino mayores) como los de finales de la década de los 80'. El deterioro del mercado de trabajo y la relación entre pobreza y crecimiento se ve a su vez reflejada en el aumento de la desigualdad del ingreso que sufrió la región (en términos generales) durante la década.

Si bien políticas sociales han sido implementadas durante el periodo, dada las políticas macroeconómicas, las mismas fueron insuficientes para contrarrestar los efectos negativos de la economía. El aumento de los riesgos macro y microeconómicos fueron traducidos en riesgos sociales y en mayores demandas de protección social, incapaces de ser satisfechas por el sistema imperante. La seguridad social se ha visto fuertemente debilitada.

Es así que, según el autor mencionado anteriormente, dado el pobre desempeño tanto como económico como social del periodo, tres supuestos básicos de los promotores de las reformas estuvieron errados. En primer lugar, se suponía que una estabilidad de precios y un control del déficit presupuestario conducirían inequívocamente al crecimiento económico y acceso a los mercados internacionales.

En segundo lugar, se dio por sentado que la integración al comercio internacional y la inversión generarían externalidades positivas. Por último, se esperaba que la mayor productividad de los sectores más competitivos se expanda automáticamente hacia el resto de la economía acelerando el crecimiento. Sin embargo, los factores de producción desplazados de las actividades menos dinámicas no fueron absorbidos inmediatamente por las de mayor dinamismo.

Otro elemento de crítica importante es el limitado alcance que ha tenido la política social planteada dentro del marco del Consenso. Al respecto, Ocampo ha escrito lo siguiente:

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

*descentralización no ha tomado plenamente en cuenta las disparidades regionales.”*

Estos principios son fundamentales porque en ellos radica el hecho de que las políticas sociales son justamente un instrumento de cohesión social; por lo que no debe considerarse única y absolutamente la racionalidad económica a la hora de su diseño. En el periodo de reformas la política social se ha visto completamente subordinada a los objetivos de mercado.

Siguiendo con la línea de desarrollo anterior y tomando como ejemplo la flexibilización en el mercado de trabajo, si bien se reconoce la necesidad de adaptar las instituciones laborales a las situaciones económicas cambiantes, se considera que la flexibilidad tradicional del mercado de trabajo (especialmente la mayor flexibilidad en cuanto al despido) no es la única alternativa posible; además de que puede aplicarse de manera gradual. Y, de aplicarse, debería ser acompañada de factores tales como la capacitación de los trabajadores y elementos de protección social. Además, la mayor flexibilidad laboral no debería ser vista como un sustituto de políticas macroeconómicas generadoras de empleo.

En conclusión, dada la sensibilidad de los vínculos entre desarrollo social y desarrollo económico, se considera fundamental trazar marcos integrados de política; que consideren instituciones apropiadas, que comiencen por diseñar reglas que permitan evaluar los efectos sociales de las políticas económicas y exigiendo a las autoridades que analicen periódicamente dichos efectos. Un rasgo esencial es que las instituciones tanto económicas como sociales estén sujetas a una elección política democrática.

## **5. Conclusión**

Luego de expuestas las ideas de la CEPAL acerca de la temática tratada en el presente trabajo, resulta de gran relevancia analizar las ideas del propio autor del documento identificado como “el Consenso”. El mismo Williamson (1993) ha mencionado posteriormente que su intención no era la de redactar un documento *normativo* sino más bien uno de carácter *positivo*, cuyo propósito era identificar lo que en el Washington de ese entonces era convencionalmente considerado como acertado en lugar de lo que él mismo consideraba acertado. Es así que encontró al pensamiento económico de Washington de los 80’ un tanto escéptico del concepto de equidad distributiva.

También resulta de importancia destacar el hecho de que, a ojos de Williamson, para que una política sea exitosa debe existir cierto consenso en materia económica. No es de extrañar que continuos cambios en la política acaben siendo disruptivos y socavando las bases del crecimiento, independientemente de la corriente ideológica que se tenga. En muchos casos, los beneficios de las reformas dependen no solamente en la implementación de políticas efectivas sino de la confianza en que esas políticas vayan a perdurar.

Sin ir más lejos, posteriormente Williamson (2003) ha demostrado tener otra mirada acerca de ciertos puntos estipulados en el Consenso. Por ejemplo, con respecto al el reordenamiento de las prioridades del gasto público, se aconseja redistribuirlo en favor del crecimiento y de los más desfavorecidos; desde subsidios no justificados hacia salud e infraestructura. Con los derechos de

propiedad se intenta dotar al sector informal de la capacidad de obtenerlos a un precio razonable, entre otros.

Si bien en el pensamiento de la CEPAL durante la década del 90' y primeros años de la década del 2000 puede notarse un reconocimiento a algunas premisas básicas de las ideas del Consenso, tales como la estabilidad macroeconómica como condición necesaria para el desarrollo (aunque no suficiente), así como también la necesidad de una transformación productiva y de incrementar la competitividad y por este medio las exportaciones, pueden atisbarse algunos elementos que no fueron mencionados por la ortodoxia: la necesidad de que el crecimiento económico se de en un marco de equidad, así como la importancia de la incorporación de progreso tecnológico; especialmente con el objetivo de que el incremento en la competitividad sea auténtica y no esté basada solo en salarios bajos. También, en la línea de pensamiento de la CEPAL se ha identificado el importante papel que se le atribuye a la capacitación de la mano de obra (Ominami Pascual) como elemento de política redistributiva; así como también a las políticas sociales activas. En cuanto a la educación, si bien su relevancia está presente en el Consenso (específicamente en el propio documento), puede percibirse que autores de la CEPAL le han otorgado una mayor importancia a la misma (Mosquera Mesa, Durston) también como herramienta de distribución del ingreso.

Cabe mencionar que dentro del pensamiento ortodoxo pareciera hablarse de crecimiento y desarrollo como si fueran la misma cosa, mientras que en publicaciones de la CEPAL se habla de desarrollo haciendo referencia a un crecimiento sustentable en el tiempo, basado en una transformación de la estructura productiva y una competitividad auténtica, más que en factores que pueden ser útiles solo en el corto plazo y afectar negativamente la distribución del ingreso, como los salarios bajos. Se deduce que, además de motivos éticos, la mejora en la equidad es necesaria porque en el largo plazo, una distribución del ingreso desigual terminaría socavando los cimientos del desarrollo.

## 6. Bibliografía

Benavente, J. (1991). *Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano*. Revista de la CEAL nro 45, diciembre de 1991.

Bidaurratzaga, E. (2013). *Consenso de Washington*. Observatorio de Multinacionales en América Latina, 2013.

Bresser Pereira, C. (1990). *La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático*. Revista de la CEPAL nro 41, agosto de 1990.

CEPAL. (1996). *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL, marzo de 1996.

Durston, J. (1992). *Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa*. Revista de la CEPAL nro 46, abril de 1992.

Faletto, E. (1991). *Imágenes sociales de la transformación tecnológica*. Revista de la CEPAL nro 45, diciembre de 1991.

Félix, D. (1991). *Privatización y retracción del Estado en América Latina*. Revista de la CEPAL nro 46, abril de 1992.

Krugman, P. (1996). *Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico*. Desarrollo Económico, 1996.

Mosquera Mesa, R. (1991). *El papel del Estado en el avance tecnológico*. Revista de la CEPAL nro 45, diciembre de 1991.

Noelle-Neumann, E. (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Paidós. Barcelona, 1995

Ocampo, J. (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. José Antonio Ocampo, Serie Estudios y Perspectivas, enero de 2005.

Ominami Pascual, L. (1990). *El crecimiento es compatible con la igualdad social*. Revista de la CEPAL nro 41, agosto de 1990.

Rodriguez Noboa, P. (1991). *La selectividad como eje de las políticas sociales*. Revista de la CEPAL nro 44, agosto de 1991.

Rosenthal, G. (1991). *Democracia y Economía*. Revista de la CEPAL nro 43, abril de 1991.

Taylor-Dormond, M. (1991). *El Estado y la pobre en Costa Rica*. Revista de la CEPAL nro 43, abril de 1991.

Viñas, A. (1990). *La cooperación europea puede y debe contribuir al desarrollo regional*. Revista de la CEPAL nro 41, agosto de 1990.

Wolfe, M. (1991). *Perspectivas sobre equidad*. Revista de la CEPAL nro 44, agosto de 1991.

Williamson, J. (1993). *Democracy and the Washington Consensus*. Institute for International Economics, Washington, DC, 1993.

Williamson, J. (2003). *No hay consenso: reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar*. Finanzas & Desarrollo, septiembre de 2003.

Williamson, J. (1990). *What Washington means by policy reform. Latin American adjustments: how much has happened?* Institute for International Economics, Washington, DC, 1990.