

Clase N° 1

América Latina y el “Consenso de Washington”

Domingo F. Cavallo¹
Harvard University, Cambridge, Massachusetts, U.S.A.
2004

La expresión “Consenso de Washington” sólo resulta de utilidad para comprender la historia reciente de Latinoamérica, si se la interpreta como el apoyo de Washington al “Consenso Latinoamericano”.

Durante este curso argumentaré que hacia mitad de la década de los '80 economistas y líderes democráticos en toda América Latina concordaban respecto de la necesidad de introducir “nuevas reglas de juego” en las economías nacionales que permitieran derrotar la hiperinflación y renovar el crecimiento económico. No obstante, no resultaba posible introducir exitosamente estas reformas si Washington no prestaba su apoyo a América Latina para liberarla de la “Trampa de la Deuda”.

El apoyo de Washington provino de las Administraciones de George Bush, padre, o Bush 41 y de Bill Clinton. Sin embargo, a dicho apoyo parecen habérselo llevado los vientos de la Administración de George W. Bush, o Bush 43. Desde el lado latinoamericano, este consenso comenzó a desaparecer con Hugo Chávez en Venezuela y Eduardo Duhalde en Argentina.

El objetivo de este curso es examinar si la falta de apoyo por parte de Washington para el desfalleciente “Consenso Latinoamericano” dará lugar a un mejor menú de reformas o simplemente se consolidará el actual y descorazonador panorama que enfrenta América Latina en nuestros días. O, aún peor, si se recreará la situación que el continente vivió en los '70 y '80.

En esta primera clase voy a tratar de describir como interpretaba yo la realidad económica Argentina hacia 1987, la fecha que normalmente se señala como el inicio de las reformas económicas dictadas por el “Consenso de Washington”. Me resulta fácil ubicarme en aquel año, porque coincide con el de mi paso de la investigación a la política.

¿Porqué mediados de los '80? Porque usualmente se considera que para esa fecha los gobiernos democráticos en el continente comenzaron la implementación de las reformas económicas. En efecto, el primer capítulo lo escribió Bolivia hacia 1985. Me resulta sencillo recordar mis ideas de aquel momento porque, coincidentemente, esa fecha marca

¹ Este trabajo corresponde al dictado de clases en la Universidad de Harvard en calidad de Robert Kennedy Visiting Professor in Latin American Studies - Department of Economics, correspondiente al primer semestre de 2004.

un punto de inflexión en mi vida profesional. Después de publicar mi libro "Volver a Crecer", deje la vida académica e hice mi ingreso a la actividad política.

Comencemos, entonces, por desarrollar las discusiones ideológicas que, en temas económicos, tuvieron lugar entre mitad de la década del '40 y mediados de la década del '80.

En el Mundo, la discusión ideológica desde que terminó la Segunda Guerra Mundial se singularizó en la dicotomía socialismo versus capitalismo. Era la cara económica de la confrontación Este-Oeste que en el plano estratégico caracterizó a la Guerra Fría. En América Latina, cuyos dirigentes adoptaron preponderantemente lo que Perón llamó la "Tercera Posición" y que luego daría lugar al "Movimiento de No-Alineados". Al mismo tiempo, el pensamiento económico en América Latina se movía hacia el así llamado "Estructuralismo" como opuesto a la "Ortodoxia" que había prevalecido en las décadas anteriores. El "Estructuralismo" se asemejaba a un "Keynesianismo" pero aplicado a países en vías de desarrollo. Rhys Jenkins ofrece una buena síntesis de la Escuela Estructuralista en los capítulos 5 y 6 del libro titulado Industrialization and Development, editado por Hewitt, Johnson y Wield.

La Escuela Estructuralista fue el soporte intelectual de la estrategia de crecimiento basada en la Sustitución de Importaciones y de la Políticas Macroeconómicas Populistas que la mayoría de los gobiernos de la región implementaron, con variada intensidad, desde mediados de la década del '40 hasta los '80.

La organización y políticas económicas sugeridas por la Escuela Estructuralista eran funcionales a los regímenes políticos que prevalecían en la mayor parte de Latinoamérica en aquellos años: ya fueran gobiernos civiles en democracias corporativas o dictaduras militares. Para ellos el "Estatismo" era una manera de acumular y preservar poder político.

El único caso de una dictadura militar que implementó reformas económicas que se diferenciaban de las políticas estructuralistas fue Chile bajo Pinochet. No obstante, el hecho de que las Reformas Económicas Liberales hubieran sido adoptadas por un régimen represivo había escalado un debate que ya era bastante acalorado. La experiencia chilena, aunque muy informativa desde el punto de vista económico, no era fácil de digerir por parte de los líderes políticos de las nacientes democracias latinoamericanas.

Hacia 1987, en México y Brasil hacía apenas 5 años que se había comenzado a difundir la idea del agotamiento de la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones superpuesta a episodios esporádicos de políticas macroeconómicas redistribucionistas (también denominadas "populistas") que habían sido inspiradas por la escuela "Estructuralista". En Argentina, la evidencia contra las políticas recomendadas por la Escuela Estructuralista resultaban aún más elocuentes y provenían de realizar una comparación diferente.

Con todo, la estrategia de desarrollo basada en la Sustitución de Importaciones generó rápido crecimiento económico en ambos países durante el período 1945-1982. Por una parte, son indiscutibles los buenos resultados alcanzados por esta estrategia hasta la primera crisis del petróleo en 1973; por otra parte, las dificultades creadas por la crisis de los "commodities" de los '70 se superó debido a la abundancia de financiamiento externo.

Hacia mitad de la década de 1980 las críticas al modelo de Sustitución de Importaciones que habían comenzado a hacerse escuchar al tiempo de la primera crisis de la deuda no sólo se intensificaron sino que resultaban cada vez más convincentes visto las diferencias en el desempeño mostradas por las economías del Este Asiático y América Latina durante el periodo 1965-80. (Ver Tabla 1.2. en el libro de Sebastián Edwards, Capítulo 1, página 4).

Pero en Argentina, que hasta la Segunda Guerra Mundial había conseguido niveles de vida bastante cercanos a los de las naciones mas avanzadas gracias a su vigoroso comercio exterior, su infraestructura y su sistema educativo, la experiencia de la estrategia de sustitución de importaciones combinada con políticas macro-económicas populistas había resultado en estancamiento con inflación elevada desde mediados de los 70's.

En el Instituto que yo dirigía estudiamos los determinantes del retraso de Argentina en comparación con países con similar dotación de recursos naturales y humanos como Canadá y Australia, y llegamos a la conclusión que la divergencia observada, particularmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, era consecuencia de un particular trastocamiento institucional que había resultado de la combinación de políticas comerciales y macroeconómicas desde aquella fecha.

Mientras en las economías mixtas bien organizadas, los precios relativos se determinan básicamente en mercados con competencia y orientan de manera eficiente la asignación de los recursos, y las políticas redistributivas se implementan a través del Presupuesto Público, en la Argentina esos instrumentos jugaban un rol invertido. Los precios relativos, controlados por el Gobierno perseguían redistribuir ingresos antes que asignar eficientemente los recursos, y el Presupuesto Público pretendía ser el gran asignador de la inversión y el empleo, antes que redistribuidor de ingresos.

Una síntesis de las investigaciones que nos llevaron a esta conclusión se encuentra en el artículo "La Argentina que Pudo Ser" que escribimos con Yair Mundlak y Roberto Domenech.

A partir de éste y otros trabajos, varios de los cuales se realizaron en otros Institutos de Investigación por diferentes autores, comenzamos a explicar que el problema argentino no radicaba en que tuviéramos demasiado Capitalismo como argumentaban los Estructuralistas, o demasiado Socialismo, como argumentaban los Neo-Liberales, sino que tuviéramos una combinación de Capitalismo y Socialismo de muy mala calidad. Nuestra economía era una mezcla de "Capitalismo sin Mercado y Socialismo sin Plan".

Es precisamente esta interpretación de las causas de nuestros problemas económicos lo que nos llevó a predicar una completa reorganización de nuestra economía como estrategia para lograr el crecimiento económico sostenido. Eso explica que en las discusiones políticas debatiéramos sobre las "Nuevas Reglas de Juego", tal como lo detectó Daniel Yerguin en su indagación sobre las reformas económicas en América Latina. El capítulo referido a América Latina de su libro "The Commanding Heights" se titula precisamente "Playing by the Rules".

Yo publiqué un libro de divulgación sobre esta interpretación de nuestra problemática económica en aquellos años. Se titula "Volver a Crecer" y lleva como subtítulo "Una Propuesta de Nuevas Reglas de Juego Económico para la Argentina". No fue traducido al inglés, pero una síntesis muy apretada de sus principales argumentos aparece en el capítulo "Three Views on Restoring Growth" del libro "Inflation Stabilization. The experience of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico" editado por Bruno, Di Tella, Dornbusch y Fischer.

En ese mismo comentario sostengo que el cambio en las reglas de juego de las economías latinoamericanas, para ser efectivas, requiere del apoyo de los Estados Unidos de América, Europa y Japón, a través de mecanismos semejantes a los utilizados por Estados Unidos para apoyar la reconstrucción de Japón y Europa en la inmediata Posguerra. También sostuve que al igual que lo sucedido en la pos-guerra, los beneficios no sólo se derramarían sobre los países asistidos, sino también contribuirían positivamente sobre la economía global. Mi argumento era que para alcanzar un nivel más elevado de crecimiento global sin desatar presiones inflacionarias se requerían nuevos estímulos. Dicho estímulo no debía provenir de una expansión rápida del consumo en los Estados Unidos, donde la tasa de ahorro ya era muy baja, sino de la expansión de la inversión reproductiva en América Latina.

Mi relato sobre la interpretación de nuestra realidad que teníamos hacia 1987 persigue demostrar que los dirigentes latinoamericanos no pedíamos recetas para resolver nuestros problemas, sino apoyos concretos para acceder al financiamiento de mayores niveles de inversión que permitieran el aumento de la productividad, y de esa forma se pudiera lograr el crecimiento sostenido de nuestras economías.

Nuestros países necesitaban esa ayuda para estar en condiciones de generar crecimiento económico sostenido. Cómo abrir oportunidades de inversión y movilizar el ahorro interno, lo mismo que cómo derrotar a la inflación, eran temas que creíamos haber descubierto por nosotros mismos a partir de la investigación de nuestra realidad, antes que a partir de fórmulas teóricas universales. Nuestro esquema de pensamiento, lógicamente, hacía uso de la Teoría Microeconómica convencional, y de la Teoría Macroeconómica para Economías Abiertas, que había sido recientemente desarrollada. Con todo, se trataba de simples herramientas para el análisis. Antes bien, nuestra propuesta se basaba en los estudios que habíamos realizado acerca de la realidad de nuestros países. Si bien dicha realidad no era exactamente similar en toda Latinoamérica, había en todo caso, un elemento en común: la trampa de la deuda.

Para salir de la trampa de la deuda, América Latina necesitaba apoyo. Es así que la mayor parte de los líderes de la región solicitó tal ayuda a Washington.