

El modelo económico en América Latina desde los años noventa hasta la Gran Crisis

¿Un modelo razonable o un fracaso liberal?

Diego Sánchez Ancochea

Profesor titular de Economía Política de América Latina, Universidad de Oxford
diego.sanchez-ancochea@sant.ox.ac.uk

RESUMEN

Este artículo evalúa críticamente los resultados del nuevo modelo económico adoptado por una mayoría de países latinoamericanos desde principios de los años noventa del siglo pasado en términos de crecimiento económico y transformación estructural. El nuevo modelo, que ha tenido como bases constantes la estabilidad macroeconómica y la orientación exportadora, ha sido incapaz de crear ventajas comparativas más dinámicas en el actual contexto global y, como resultado, ha generado tasas de crecimiento muy inferiores a las de los países emergentes de Asia. El artículo concluye con una reflexión sobre el impacto de la crisis financiera actual sobre las economías de la región, y destaca los costes de corto plazo pero también las oportunidades que crea para promover nuevas alternativas de desarrollo con mayor acento en la innovación y el aprendizaje, así como un corte político más progresista.

Palabras clave: América Latina, política económica, globalización, crisis económica, desarrollo, exportaciones, crecimiento económico

En los últimos años, y antes del estallido de la Gran Crisis, una cierta complacencia había empezado a caracterizar el discurso dominante sobre la situación económica en América Latina. Las altas tasas de crecimiento en el período 2003-2007, unido a crecientes superávits comerciales y a una notable continuidad en las políticas adoptadas en buena parte

de la región, llevaron a distintos autores a predecir un período de estabilidad política y de crecimiento económico alto y equitativo. Michael Reid, editor en América Latina de *The Economist*, hablaba de la creación de un nuevo consenso caracterizado por “una combinación de estabilidad macroeconómica, una economía abierta y amigable a la inversión y una política social robusta” (Reid, 2007: 9), que estaba contribuyendo a eliminar “la cáscara de protección y estatismo, que generó distorsiones masivas y costosas” (pág. 11)¹. Por su parte, Javier Santiso, director del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hablaba en 2006 de una nueva “economía política de lo posible” gracias a la cual una buena parte de la región estaba adquiriendo una mayor credibilidad interna y externa (Santiso, 2006). El nuevo discurso constituía, además, una defensa de políticas económicas de corte ortodoxo frente a un supuesto riesgo de involución populista liderado por Hugo Chávez, Rafael Correa y Evo Morales.

Este artículo pone en cuestión el éxito reciente del nuevo modelo económico latinoamericano basado en la estabilidad macroeconómica y en la expansión de las exportaciones². La comparación sistemática de América Latina con otras regiones de la periferia y el análisis de sus problemas desde principios de los años noventa demuestra lo decepcionante de esta estrategia liberal de adaptación a la globalización. A pesar del comportamiento positivo de las exportaciones, el crecimiento económico ha sido menor que en los países más exitosos de la periferia durante las últimas dos décadas, y la inserción externa poco dinámica. El período 2003-2007, pese a indicadores macroeconómicos positivos, no han revertido esta tendencia. El modelo liberal latinoamericano se enfrenta ahora, además, con notables dificultades para responder al rápido y brutal deterioro del contexto internacional experimentado desde mediados de 2008. La caída de los precios de las materias primas y de los ingresos por remesas, así como el corsé ideológico dominante pueden dificultar una respuesta enérgica a la crisis económica, particularmente en países como México. A largo plazo, sin embargo, la crisis podría crear oportunidades para consolidar un modelo económico que, sin caer en el viejo populismo, facilite una intervención más activa del Estado en la política macroeconómica e industrial y cambie los términos del debate en la región, pasando de hablar de izquierdas “buenas” y “malas” a discutir modelos más o menos activos de aprendizaje e innovación tecnológica.

Para llevar a cabo esta discusión, el artículo se divide en cuatro secciones. En primer lugar, se resumen los elementos centrales de la globalización neoliberal que se empezó a desarrollar a finales de la década de los setenta y que fue origen de la crisis actual. En segundo lugar, se discuten los elementos principales del modelo latinoamericano de las dos últimas décadas (la estabilidad macroeconómica y el fomento de las exportaciones) y se evalúa su éxito. En la tercera sección se cuestionan los resultados del modelo en términos de crecimiento y de creación de ventajas comparativas en sectores más dinámicos y con mayor contenido tecnológico. El artículo concluye con algunas reflexiones de carácter especulativo sobre el impacto de la crisis financiera mundial en la trayectoria de la región.

LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL ANTES DE LA GRAN CRISIS

Para llevar a cabo la evaluación del modelo latinoamericano en los últimos años y las respuestas a la crisis financiera actual, resulta útil considerar el contexto internacional de globalización neoliberal. Con ese término, me refiero a la fase de desarrollo del capitalismo en el ámbito mundial que va tomando cuerpo desde mediados de los setenta y que se caracteriza por la creciente interdependencia entre países y mercados en las esferas productiva y financiera (Milberg, 1998). La globalización neoliberal se manifiesta en el incremento sostenido de tres tipos de flujos económicos: el incremento del comercio mundial, el incremento de la inversión extranjera directa y el incremento de otros flujos financieros³. Aunque algunos elementos de ese proceso se empiezan a observar ya en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, la globalización como etapa del desarrollo capitalista es una consecuencia de la crisis del modelo de acumulación de posguerra, la llamada “edad de oro del capitalismo” (Glyn *et. al.*, 1990). El modelo de posguerra se apoyaba en los países centrales en un incremento sostenido de la productividad (que permitía aumentos simultáneos de los salarios reales y los beneficios empresariales) y, en el ámbito internacional, en la fortaleza del dólar. Cuando la productividad se estancó y el modelo internacional de posguerra dejó de ser sostenible, el modelo entró en crisis. Esta crisis dio lugar a tres cambios fundamentales que impulsaron el proceso globalizador tanto en los países del centro como en los de la periferia. En primer lugar, se dio un cambio en la estrategia productiva de las empresas transnacionales (ETN) que, en algunos sectores ya desde los años sesenta, comenzaron a desplazar las fases productivas más intensivas en mano de obra a países de la periferia. Poco a poco, las grandes empresas en sectores como el textil o el electrónico pasaron a organizar toda su producción de forma global a través de sus propias empresas subsidiarias o de contratos con nuevos proveedores.

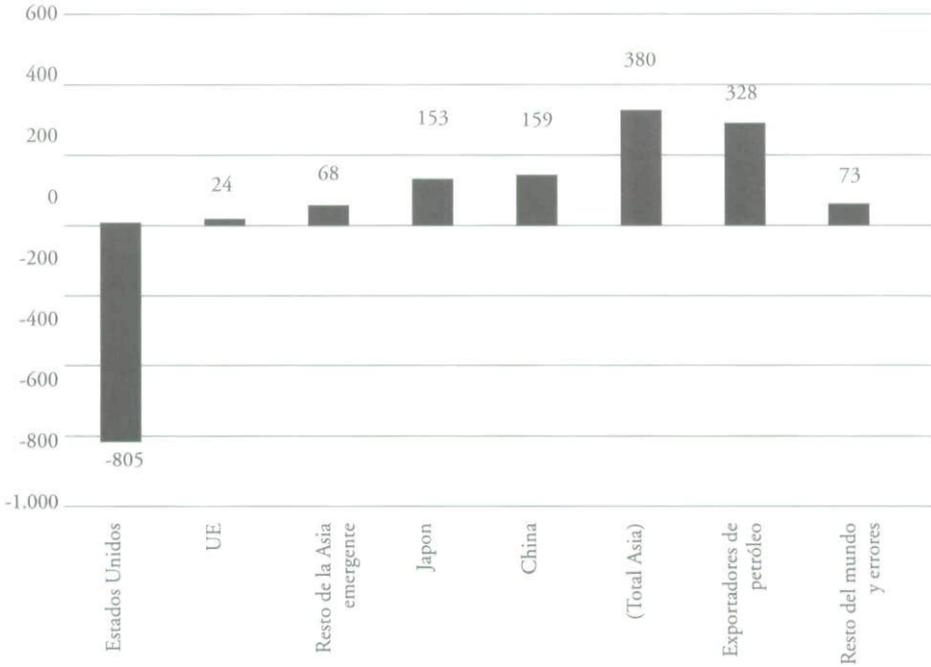
En segundo lugar, otra fuerza motora de la globalización neoliberal se encuentra en la creciente importancia del capital financiero, tanto en el ámbito mundial como en el interior de prácticamente todos los países. La crisis del modelo internacional de tipos de cambio fijos a principios de los años setenta, unido a la privatización de los sistemas de pensiones y a la desregulación de los sistemas financieros en el centro, provocó un crecimiento notable de los activos financieros y un fortalecimiento de los bancos y los fondos de inversión. Finalmente, y en tercer lugar, muchas de las características del modelo global actual tienen su causa principal en la adopción de un paquete de medidas neoliberales tanto en el centro como en la periferia que tenía como objetivo un incremento de los niveles de beneficios y el debilitamiento del movimiento obrero. Este nuevo modelo de política económica, que fue impulsado de forma activa por las administraciones de Reagan en

Estados Unidos y de Thatcher en el Reino Unido durante los años ochenta, se caracterizó por la desregulación de la economía, la reducción en la influencia del Estado en el área de la producción y la liberalización de las balanzas comercial y financiera. Fue acompañado, además, por el abandono de las políticas keynesianas de gestión de la demanda agregada, y su sustitución por políticas fiscales y monetarias restrictivas y regresivas.

Los procesos combinados de transnacionalización y financialización contribuyeron a la creación de distintos desajustes macroeconómicos en los ámbitos nacional e internacional que culminaron con la profunda crisis de 2007 y 2008. El proceso ha tenido su epicentro en las relaciones entre Estados Unidos y China, así como en la creación de distintas burbujas financieras en el interior de los países centrales. Para entender las bases de los problemas recientes, sobre todo en su dimensión internacional, hay que considerar el número creciente de problemas financieros que experimentó la periferia en los últimos 25 años y la reacción de los distintos gobiernos a las mismas. Las crisis de México, Brasil, Rusia y, sobre todo, de los países asiáticos llevaron a la periferia a adoptar políticas más agresivas de acumulación de reservas como forma de desincentivar cualquier ataque especulativo y asegurar así la estabilidad de la moneda nacional. Así, según datos de Rodrik (2006), las reservas como porcentaje del PIB en la periferia aumentaron de 6%-8% durante los años setenta a casi un 30% en 2004. El incremento también ha sido espectacular cuando se considera la capacidad de las reservas para financiar las importaciones: en 1982 las reservas acumuladas por los países periféricos sólo llegaban para financiar tres meses de sus importaciones, mientras que en 1996 ya eran cinco meses y en 2004 más de siete. Esta acumulación de reservas no se ha limitado sólo a Asia (donde las reservas cubrían 10 meses en 2004) sino también a África (8 meses) y, en menor medida, a América Latina y el Caribe (6 meses). En todo caso, hay que reconocer el papel de liderazgo de China en la acumulación de reservas gracias a la expansión espectacular de su superávit comercial, que pasó de los 7.000 millones de dólares en 1996 a 159.000 millones en 2005.

Este crecimiento notable del superávit de algunos países consolidó una economía internacional desbalanceada en la que buena parte de la periferia se convertía en exportadora de bienes y compradora de activos financieros, mientras que Estados Unidos ocupaba la posición contraria. De esa forma, Estados Unidos, cuya producción en 2006 representaba una quinta parte de la mundial, se convirtió en el gran motor de la economía internacional y en el principal demandante de bienes. Esto queda perfectamente reflejado cuando se considera la distribución de los balances comerciales globales (figura 1): mientras que el déficit corriente de Estados Unidos llegó a los 805.000 millones de dólares (6,5% del PIB) en 2005, los países asiáticos tenían un superávit de 380.000 millones de dólares y los exportadores de petróleo de 328.000 millones. China fue particularmente importante en ese proceso: entre 2002 y 2005, las importaciones estadounidenses procedentes de China crecieron un 60% (pasando de 152 millones de dólares a 243 millones de dólares).

Figura 1. Balanza por cuenta corriente global, 2005 (miles de millones de dólares)



Fuente: Wolf (2006)

De esta forma, Estados Unidos importó un número creciente de bienes procedentes de Asia (muchos de ellos adquiridos por las propias empresas transnacionales norteamericanas a través de relaciones de subcontratación) financiados por la creciente adquisición de activos en dólares por parte de los países asiáticos y los exportadores de petróleo. Este desajuste macroeconómico global tuvo su paralelo dentro de las fronteras estadounidenses, donde se generó una burbuja crediticia, particularmente en el sector inmobiliario, apoyada por el desarrollo de nuevos activos financieros en torno a las hipotecas sub-prime⁴. En los últimos años, por tanto, la globalización neoliberal ha generado, sobre todo, un proceso de rápida expansión de la economía mundial apoyado sobre el endeudamiento de los consumidores estadounidenses. En este proceso, América Latina ha desempeñado un papel secundario; se ha beneficiado de la mayor demanda de materias primas y bienes primarios, pero ha sido incapaz de desarrollar nuevas ventajas comparativas o crecer al ritmo de los países asiáticos. Esa posición secundaria y, de alguna manera, pasiva tiene gran parte de su explicación en las bases del modelo económico llevado a cabo por la región que pasamos a desarrollar a continuación.

LAS BASES PRINCIPALES DEL NUEVO MODELO LATINOAMERICANO: ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y APERTURA EXTERNA

Hablar de un único modelo latinoamericano desde los años noventa puede parecer complicado cuando se consideran tanto la diversidad regional como temporal en las políticas adoptadas. No cabe duda, por ejemplo, de que existen diferencias fundamentales entre el patrón de crecimiento de Centroamérica (donde remesas y maquilas forman componentes centrales de la nueva etapa) y el Cono Sur, donde los productos tradicionales son todavía muy importantes. A pesar de ello, es posible hablar de una respuesta común en buena parte de la región (con la excepción sólo parcial de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela en los últimos años) a los retos de la globalización caracterizada por tres pilares principales: la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, una creciente orientación exportadora y un mayor acento en el gasto social, aunque siempre de carácter compensador (aspecto que se trata en otros artículos de este número especial). De esta forma, se ha consolidado un modelo muy centrado en la creación de ambientes de negocio menos protegidos y más estables y muy poco consciente de la capacidad del Estado para ejecutar políticas industriales.

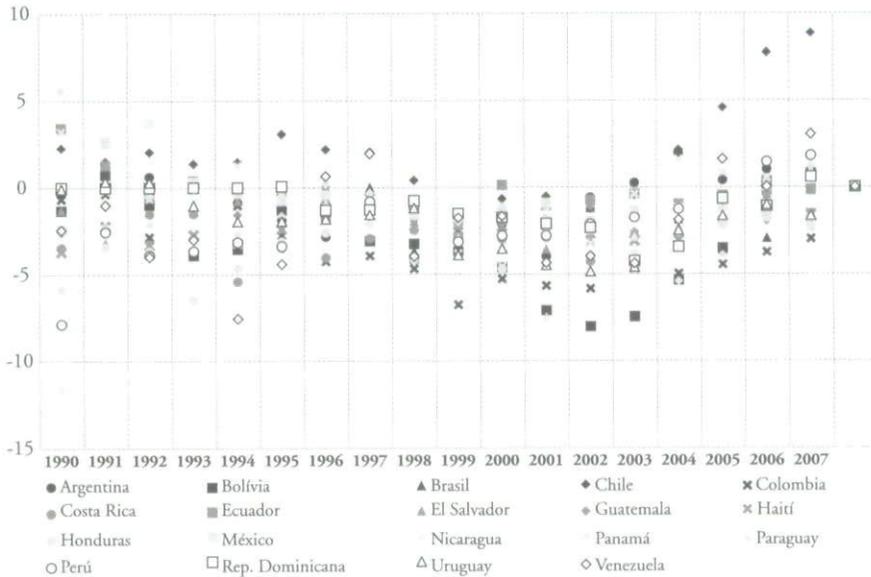
Estabilidad macroeconómica

El acento en la estabilidad macroeconómica como pilar básico de la política de desarrollo es hasta cierto punto comprensible cuando se considera la difícil situación de la región en los años ochenta. La crisis de la deuda creó desequilibrios macroeconómicos casi imposibles de resolver. América Latina se vio obligada a reducir sus importaciones, aumentar sus exportaciones en un momento en que sus precios eran cada vez más bajos (de 1980 a 1983 los términos de intercambio disminuyeron un 13%, con reducciones subsiguientes a lo largo de la década), reducir el gasto público y financiar altos déficit fiscales. Este panorama de creciente inestabilidad política, económica y social se manifestó de forma inmediata en el incremento acelerado de los precios: en 1987 la tasa de inflación fue del 159% en México, 175% en Argentina y 395% en Brasil.

La reducción de la inflación a través de programas centrados en la eliminación de los déficit fiscales y, en muchas ocasiones, de la adopción de tipos de cambio fijo se convirtió en objetivo prioritario a principios de los años noventa y pasó a tratarse como condición esencial para promover el crecimiento económico. En palabras del Banco Mundial (1997: 1), "la falta de estabilidad macroeconómica lleva a un crecimiento económico más bajo porque recude la inversión y la tasa de crecimiento de la productividad. Un ambiente macroeconómico estable es por ello crucial para el crecimiento económico sostenido".

La figura 2 recoge el déficit primario para los 19 países latinoamericanos más importantes. La mayoría de los países tuvieron superávit primarios durante la mayor parte del período, que sirvieron para financiar los altos volúmenes de deuda acumulados durante los años ochenta. Incluso en años de recesión como los que van de 1998 a 2003, los gobiernos adoptaron políticas ortodoxas y el déficit primario se mantuvo en niveles bastante moderados. Así, sólo dos países (Nicaragua en 2001 y Bolivia en 2002) superaron el 5% de déficit como porcentaje del PIB, mientras que países como Chile o Ecuador mantuvieron superávit públicos en casi todo el período.

Figura 2. Varios países de América Latina. Déficit primarios del Gobierno central, 1990-2007



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL

Quizás todavía más llamativo resulta el éxito en el control de la inflación. De acuerdo con estadísticas del Banco Mundial, el crecimiento de los precios en América Latina se ha estabilizado en los últimos años, después de los graves problemas de los años ochenta y principios de los noventa. Así, por ejemplo, Argentina pasó de una inflación del 437% en los ochenta a sólo el 15% en los noventa y el 10% en el período 2001-2006. Los casos de Bolivia, Perú y Uruguay son también llamativos, ya que los tres países han logrado en los últimos años las tasas de inflación más bajas desde la posguerra. La particularidad del período reciente en cuanto al acento en la política

anti-inflacionista es todavía más evidente cuando se tiene en cuenta la figura 3, que presenta la inflación en Argentina, Brasil (para parte del período), Chile y México en relación con la de los Estados Unidos para los períodos 1961-1982 y 1995-2006 –ambos períodos sin episodios de hiperinflación. En los últimos años se asiste a una cierta convergencia respecto a los Estados Unidos que se apoya en una política monetaria muy restrictiva y dominada por tipos de interés relativamente altos, sobre todo en el caso de Brasil.

Figura 3. Varios países de América Latina. Tasa de crecimiento del Índice de Precios al Consumidor, 1961-1982 y 1995-2006



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Crecimiento de las exportaciones

El acento en la creación de economías más abiertas y con una mayor capacidad exportadora ha sido el otro gran componente del modelo latinoamericano. Este objetivo fue una de las principales justificaciones para la liberación comercial, bastante rápida en términos comparativos. El arancel medio en América Latina pasó de un 48,9% en los años anteriores a la reforma al 10,7% en 1999 (Lora, 2001), lo que supuso un proceso de apertura significativamente más rápido que en Asia del Este y en otros países periféricos⁵. En muchos países, el proceso de apertura fue acompañado por programas de incentivos que, aunque algunos han considerado parte de una “nueva política industrial” (Kurtz

and Schrank, 2005), nunca tuvieron como objetivo una mejora sistemática y dirigida de las capacidades tecnológicas y productivas generales.

Los resultados del nuevo acento exportador fueron, en todo caso, bastante llamativos como queda reflejado en la tabla 1. En el período 1991-2006 las exportaciones de bienes de la región crecieron a una tasa media anual del 7,1%, casi un 50% más que en la década de los ochenta. Más aun, la expansión de las exportaciones fue superior a la media mundial por primera vez en los últimos cincuenta años, y superó también a la tasa de crecimiento de los países más desarrollados.

Tabla 1. Tasa de crecimiento medio anual de las exportaciones por década (1961-2006). Dólares constantes de 2000

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2006
África Subsahariana	6,43	3,42	0,77	4,69
América Latina y el Caribe	5,14	4,50	4,87	7,14
Asia del Este y Pacífico	--	--	5,70	13,36
Asia del Sur	--	6,17	5,89	9,71
Países de la OCDE	8,11	6,13	4,91	5,70
Total mundial	7,65	5,98	5,05	6,67
China	--	--	5,67	17,52
India	--	8,55	5,26	10,36

Fuente: Cálculos propios con datos de Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Cabe subrayar, en todo caso, las notables diferencias que han existido dentro de América Latina en cuanto al comportamiento de las exportaciones. La tabla 2 muestra la tasa de crecimiento medio anual en los distintos países para el período 1961-2006. Si nos concentramos en la última década y media, uno de los hechos más destacados es que sólo seis de los diecinueve países incluidos crecieron por encima de la media latinoamericana. De los países más grandes de la región, sólo México tuvo una tasa superior a la media, convirtiéndose, sin duda, en el caso más exitoso en términos absolutos. Gracias a esta rápida expansión, el peso de las exportaciones mexicanas en el total de la región aumentó de un 28% a un 35% entre 1991 y 2006.

Tabla 2. América Latina. Tasa de crecimiento medio anual de las exportaciones, Dólares corrientes, 1961-2006

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2006
Argentina	5,56	8,21	14,16	8,37
Bolivia	--	16,10	-0,04	9,51
Brasil	10,76	21,74	5,94	9,27
Chile	5,00	18,05	4,34	9,30
Colombia	9,84	16,49	5,75	10,49
Costa Rica	4,05	17,38	6,53	9,79
Ecuador	4,13	27,82	1,41	9,31
El Salvador	8,30	15,81	-3,10	11,48
Guatemala	10,36	17,33	-0,83	8,02
Haití	0,07	19,24	4,74	2,11
Honduras	10,89	16,82	1,73	7,79
México	9,52	22,41	8,91	11,21
Nicaragua	14,50	9,58	-6,99	12,46
Panamá	--	--	2,11	6,46
Paraguay	--	--	--	6,17
Perú	9,55	13,59	-1,10	12,31
República Dominicana	4,05	17,38	6,53	9,79
Uruguay	5,47	17,87	3,68	6,25
Venezuela, RB	1,54	21,67	-0,40	8,32
Total regional	6,81	18,98	5,15	9,86

NOTA: En negrita aparecen los países con tasa de crecimiento superior a la media en el período 1990-2006. Fuente: Cálculos propios con datos de Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Las diferencias en el ámbito regional son todavía más intensas si uno considera la estructura de la canasta exportadora en las distintas subregiones latinoamericanas. Desde mediados de los años ochenta es difícil hablar de una única inserción exportadora de América Latina en el mundo, ya que se han empezado a consolidar al menos dos modelos distintos (Sánchez Ancochea, 2006a). México y los países de la Cuenca del Caribe, con Costa Rica y la República Dominicana a la cabeza, han desarrollado nuevas ventajas comparativas en manufacturas gracias a su integración creciente con Estados Unidos. Mientras tanto, en Sudamérica se ha mantenido una especialización más tradicional basada en recursos naturales, aunque con creciente importancia de manufacturas para el mercado regional en el caso de Mercosur.

Estas diferencias entre subregiones quedan perfectamente reflejadas en la tabla 3. En México, país donde la integración productiva con Estados Unidos ha sido extrema como consecuencia de la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el peso de los bienes primarios en las exportaciones totales ha caído del 47%

en 1990 al 17% en 2005. Esto se ha debido al incremento notable de las exportaciones de bienes con tecnología media y alta, que representan casi un 62% del total exportador, ya que las manufacturas basadas en recursos naturales también han caído.

Tabla 3. Exportaciones por tipo de bien en México (Mx), Mercosur (MC) y la Comunidad Andina (CA). Porcentaje de las exportaciones totales y total en miles de millones de dólares, 1987-2005

	1990			1995			2005		
	Mx	MC	CA	Mx	MC	CA	Mx	MC	CA
Bienes primarios	46,9	34,4	75,1	16,4	30,8	53,1	17,0	35,5	71,3
Manuf. basada en recursos naturales	12,9	26,5	12,9	8,3	28,0	29,8	7,4	23,0	12,1
Manuf. tecnología baja	7,1	14,2	6,8	14,1	14,1	7,0	13,0	9,2	5,2
Manuf. tecnología media	27,8	20,5	4,3	39,9	22,5	6,7	36,5	25,0	6,6
Manuf. alta tecnología	4,5	3,4	0,3	20,7	2,9	0,7	25,1	6,4	0,7
Otras transacciones	0,8	1,0	0,6	0,7	1,6	2,7	0,9	1,0	4,1
Total en miles de millones	26,3	46,4	31,8	79,5	70,5	40,3	214,2	161,3	106,4

Fuente: CEPAL (varios años)

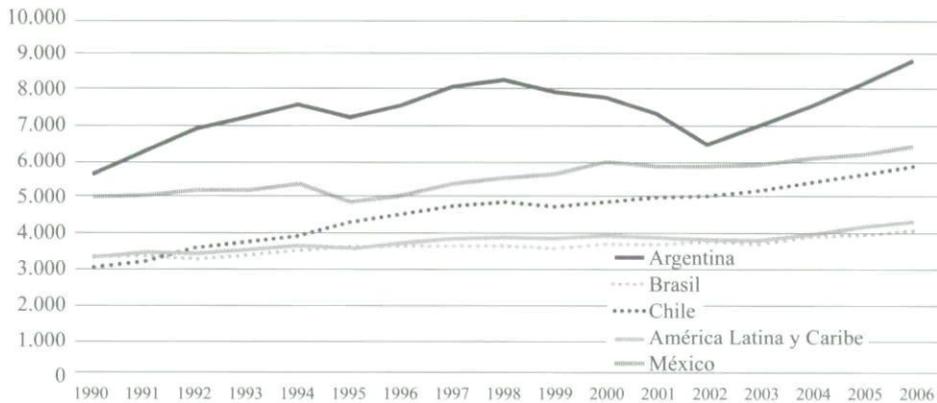
Mientras tanto, en Mercosur y la Comunidad Andina, a pesar de un ligero incremento del peso de las exportaciones de manufacturas de tecnología media y alta, la especialización primaria exportadora se ha mantenido. En Mercosur, el peso de los bienes primarios en el total era prácticamente igual en 2005 que en 1990, mientras que en la Comunidad Andina, aunque las exportaciones primarias habían perdido algo de importancia, todavía representaban un 71% del total en 2005. El crecimiento en el precio de las materias primas hasta mediados de 2008 y la consolidación de China como factoría del mundo reforzaron la inserción tradicional de la mayor parte de América Latina en el mundo. En el año 2005, los bienes primarios constituían un 47% de las exportaciones regionales (exceptuando México), mientras que las exportaciones de alta tecnología representaban menos de un 5%.

Un análisis reciente de Pérez y Vernengo (2008) estudia las características de la inserción latinoamericana en dicho período de expansión 2003-2007. Como en el siglo XIX, el aumento en las divisas de la mayoría de países de América Latina se ha apoyado en la exportación de materias primas, incluyendo soja, petróleo y gas. Al mismo tiempo, las remesas de emigrantes se han convertido en el segundo gran componente positivo de la balanza por cuenta corriente. Entre 1999 y 2005, las remesas de emigrantes han pasado de algo menos de 20.000 millones de dólares a casi 60.000 millones, siendo particularmente importantes en países como Ecuador, México y la región centroamericana. Pérez y Vernengo resumen de forma muy acertada lo que todo esto supone para América Latina que ahora “exporta bienes primarios y personas. El modelo de desarrollo actual adopta la lógica de la integración en los mercados internacionales de forma completa y extiende el viejo modelo agro-exportador” (pág. 23).

EL GRAN PROBLEMA NO RESUELTO: LOS DETERMINANTES DE UN RITMO DE CRECIMIENTO DECEPCIONANTE

La estabilidad macroeconómica, unida a la eliminación de las restricciones a la empresa privada nacional y extranjera y a un aumento en las exportaciones, debía dar lugar a un aumento de la eficiencia productiva y una aceleración de la inversión. Al mismo tiempo, la concentración en nuevas actividades intensivas en mano de obra y la reducción de la inflación tendrían teóricamente un efecto positivo sobre la equidad y la pobreza. El aumento del gasto social comparado con la crisis de los ochenta y la creciente concentración del Estado en programas sociales centrados en los segmentos más pobres de la sociedad también debería tener un impacto positivo sobre la reducción de la pobreza, aspecto discutido por otros autores en este número especial. Las expectativas al principio de los años noventa eran enormes: en palabras del Banco Mundial (1997: iv), “proyecciones de crecimiento por encima del 6% anual eran habituales. La región estaba inundada de capitales privados (...)”. No cabe duda de que la situación latinoamericana mejoró desde los años noventa y las peores memorias de la década perdida se han ido difuminando. Sin embargo, el crecimiento no ha sido nunca sostenido y a los períodos cortos de alto crecimiento impulsados principalmente por factores externos, como la llegada de capitales (a inicios de los noventa) y la subida en el precio de las materias primas (2003-2008), le han sucedido otros de recesión. La volatilidad en los ritmos de crecimiento queda perfectamente reflejada en la figura 4, que recoge la evolución en el PIB real per cápita de las principales economías latinoamericanas entre 1990 y 2007. La media regional creció de manera lenta, pero sostenida, entre 1990 y 1997 para luego estancarse entre 1997 y 2003 y expandirse más rápidamente en los últimos años. Si bien algunos países como Chile fueron más exitosos que otros (Argentina y Brasil), el crecimiento nunca llegó a alcanzar los ritmos esperados. Como el mismo John Williamson –creador del término “Consenso de Washington”– reconocía en 2003, “la región ha vivido otra década de bajo crecimiento. Las crisis parecen haberse hecho cada vez más frecuentes, con consecuencias particularmente traumáticas en el caso de la crisis argentina” (Williamson, 2003: 1).

Figura 4. Grandes países de América Latina. PIB per cápita en dólares de 2000, 1990-2006



Fuente: Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Esta evolución económica es especialmente decepcionante cuando se compara con la de otras regiones. A pesar de su compromiso con el Consenso de Washington, América Latina quedó rezagada en términos de crecimiento, como queda reflejado en la tabla 4. Durante los años noventa, el PIB per cápita en la región creció a un 1,6% (sólo superior a África Subsahariana) y muy por debajo del crecimiento en Asia del Este.

Tabla 4. Varias regiones del mundo. Tasa media de crecimiento anual del PIB en dólares de 2000, 1961-2006

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2006
Asia del Este y Pacífico	2,18	4,55	5,83	7,07	7,55
América Latina y el Caribe	2,56	3,22	-0,87	1,62	1,63
Oriente Medio y el norte de África	--	2,15	-0,04	1,77	2,30
Asia del Sur	1,95	0,57	3,39	3,21	5,06
África Subsahariana	2,31	0,78	-1,05	-0,33	2,22
Países de la OCDE	4,20	2,59	2,51	1,86	1,59
Media mundial	3,28	1,86	1,37	1,36	1,73
China	1,51	4,31	7,74	9,24	9,04
India	1,73	0,65	3,58	3,63	5,76
Corea	5,59	5,35	7,46	5,11	4,12
Estados Unidos	2,56	2,20	2,28	2,04	1,65

Fuente: Cálculos propios con datos de la Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (último acceso: 8 de enero de 2009).

caído del 8,5% en 1962 al 1,8% en 2003, mientras que las manufacturas crecían de forma sostenida (del 57,5% al 76,7%). Países como Estados Unidos, Suecia o Finlandia fueron exportadores de bienes primarios en un momento en que los mercados estaban menos saturados. Todos ellos, además, dependieron menos del sector primario y desarrollaron antes el sector manufacturero que los países de América Latina. De acuerdo con la UNCTAD (2003), por ejemplo, el porcentaje del empleo total que se encontraba en el sector manufacturero en Chile y Argentina al final de los noventa era entre un tercio y la mitad del de los países escandinavos cuando tenían niveles de renta similares.

Más aun, al contrario de lo que señala el Banco Mundial, ni Estados Unidos ni Finlandia o Suecia se apoyaron únicamente en la liberalización comercial y la promoción de la educación y la innovación para desarrollar nuevas ventajas comparativas. Se trató de un proceso mucho más complejo que, en el caso de Estados Unidos, incluyó niveles altos de protección y fomento de las grandes empresas industriales (Chang, 2002), y en el caso de los países del norte de Europa estuvo facilitado por políticas intervencionistas y selectivas en materias laboral y tributaria (Coates, 2000; Pontusson, 1997). En todo caso, lo que sí demuestra la experiencia latinoamericana es que el desarrollo de nuevas ventajas comparativas no es condición suficiente para resolver los problemas de inserción externa. Esto es particularmente claro en el caso de las exportaciones textiles, que tienen un peso dominante en El Salvador, Honduras y la República Dominicana. La industria textil para la exportación de estos tres países se desarrolló desde mediados de los años ochenta gracias a la creación de zonas francas para la exportación y a los incentivos tarifarios y financieros concedidos por Estados Unidos dentro de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Este tipo de desarrollo, que se apoyó poco en las capacidades productivas existentes en los países, ha compartido problemas comunes con los bienes primarios (Mortimore, 2002; Sánchez Ancochea, 2006b):

1. *Deterioro de los términos de intercambio.* El precio de los textiles ha crecido por debajo del nivel general de precios desde mediados de los cincuenta. En el caso de Estados Unidos, que es el principal socio comercial de estos países, el índice de precios del consumo personal de ropa y textiles creció a una tasa media anual de 1,6% entre 1950 y 1995, mientras que el índice agregado aumentó un 3,6%.
2. *Dependencia excesiva de las cuotas existentes en Estados Unidos y otros mecanismos de acceso privilegiado.* El éxito de los países de la Cuenca del Caribe se ha debido a que Estados Unidos sólo gravaba el valor añadido generado en el exterior y, sobre todo, a la existencia de cuotas que limitaban las importaciones de países más grandes como China. Sin embargo, en los últimos años, ninguno de los países de la región ha sido capaz de hacer frente a la creciente competencia china y han perdido progresivamente cuota de mercado. En el caso de la República Dominicana, por ejemplo, la cuota de mercado cayó de 3,8% en 1997 a 1,6% en 2004⁷. La liberalización

parcial del sector textil en el ámbito internacional en enero de 2005 ha aumentado todavía más las exportaciones chinas (BID, 2005), que se están convirtiendo en una amenaza casi insuperable para las empresas textiles de la región.

3. *Escaso valor agregado generado por las exportaciones.* En el caso de la República Dominicana, el valor agregado generado por las zonas francas ha sido de alrededor del 30% del total exportado durante los años noventa (Sánchez Ancochea, 2006b).

La especialización desarrollada por México y, en menor medida, Costa Rica en bienes manufacturados con mayor contenido tecnológico resulta más positiva puesto que tiene más potencial de crecimiento a largo plazo. Sin embargo, las nuevas ventajas comparativas en ambos países han sido creadas “desde fuera” gracias a la atracción de empresas extranjeras y no se han apoyado en el desarrollo de las empresas domésticas. Como resultado de ello, las exportaciones de ambos países generan un valor agregado relativamente bajo que, además, se concentra primordialmente en mayores beneficios para las ETN (Palma, 2002; Ernst y Sánchez Ancochea, 2008). Este último elemento tiene que ver con la falta de encadenamientos entre las nuevas actividades exportadoras y el resto de la economía (Pizarro, 2001). Este problema se da tanto en la explotación de minerales y otros recursos naturales, como en el ensamblaje de manufacturas que domina en algunos países de Centroamérica y el Caribe. De acuerdo con datos de Esquivel, Jenkins y Larrain (1998), por ejemplo, en Guatemala los bienes nacionales sólo representaban un 3,6% de todos los bienes intermedios utilizados en las zonas francas en 1996, mientras que en El Salvador representaban un 5,7%. En Corea y Taiwán, en cambio, las compras domésticas superaban el 40% del total de bienes intermedios en las zonas francas para la exportación ya a principios de los ochenta.

El problema de desvinculación entre el sector exportador es también grave en México (Gallagher y Zarsky, 2004; Palma, 2002; UNCTAD, 2003). Palma (2002) demuestra que la expansión de las exportaciones manufactureras mexicanas ha coincidido con un colapso del “multiplicador de las exportaciones”, por lo que “la mejora en la competitividad externa tiene un efecto muy limitado sobre el crecimiento y los niveles de vida” (pág. 2). La desvinculación productiva está causada por la globalización de los procesos productivos pero también es consecuencia de los problemas de heterogeneidad. América Latina mejora su competitividad externa en algunos sectores y, simultáneamente, se encuentra con graves problemas en el mercado interno (UNCTAD, 2003). Esta dualidad queda reflejada también en el incremento de la elasticidad de las importaciones, entendida ésta como la relación entre crecimiento de las importaciones y crecimiento de la producción. Como demuestra la tabla 6, en el período 1990-2004 el crecimiento latinoamericano dependió de forma creciente de los bienes extranjeros: un 1% de crecimiento del PIB fue unido a un 2,2% de crecimiento de las importaciones en ese período, mucho más que en décadas pasadas.

nuevos proyectos de inversión en el sector del cobre. Dicho plan, financiado en gran medida con el fondo de estabilización procedente de los ingresos extraordinarios generados por las exportaciones de cobre en años anteriores, complementaba a otro menor anunciado en noviembre de 2009. Otros países como Bolivia han anunciado planes que superarían el 10% del PIB, pero que difícilmente se pondrán en marcha a la velocidad que se ha anunciado.

Los próximos meses podrían mostrar las enormes dificultades que tienen los países de América Latina para adoptar programas de recuperación y estímulo más ambiciosos en el contexto de una crisis de esta gravedad. Por un lado, pese a la adopción de políticas restrictivas en los últimos años, la mayoría de los países se enfrentan todavía a la desconfianza de los mercados internacionales. Así, el riesgo en América Latina aumentó rápidamente en el último cuarto de 2008, cuando el *spread* del Índice de Bonos para América Latina con respecto a los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos pasó de 300 a 700 puntos (CEPAL, 2008). Por otro lado, la dependencia que tienen los sistemas tributarios de las exportaciones de materias primas y otros productos primarios –debilidad no resuelta durante el período neoliberal– genera tendencias procíclicas, que presionan ahora a las cuentas públicas y reducen los grados de libertad de la política fiscal. En Bolivia, Ecuador y Venezuela, por ejemplo, se espera que los ingresos fiscales como porcentaje del PIB caigan entre 4 y 6 puntos en 2009, mientras que en México lo harán entre 3 y 4 puntos. Otro elemento todavía preocupante es el corsé ideológico en el que se encuentran muchos gobiernos como los de casi todo Centroamérica, México y, en menor medida, Brasil, y que se manifiesta de forma particularmente clara en la política monetaria. La insistencia de los últimos años en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica como objetivo prioritario y el miedo a adoptar medidas como el control de capitales o la reducción rápida de tipos de interés reflejan la rigidez del debate macroeconómico en muchos países, que contrasta con la disposición de los gobiernos de los países centrales (y también de China) de adoptar medidas de corte heterodoxo.

Podría ser también que el cambio en el debate político, intelectual e ideológico en Estados Unidos y otros países del centro se filtrara antes o después a América Latina. Si la Administración de Barack Obama es capaz de impulsar un modelo económico más intervencionista no sólo en el sector financiero sino también en la política social (con la universalización del sistema de salud), en la política industrial (con un mayor acento en el desarrollo de nuevos sectores productivos y una visión más crítica de los tratados de libre comercio) y en las relaciones laborales, los resultados podrán trasladarse de forma inmediata al resto de las Américas. Este Consenso poscrisis de Washington se convertiría, entonces, en uno de los pocos impactos positivos de la crisis y crearían oportunidades para implementar un nuevo modelo económico en la región.

Notas

1. En este estudio, todas las citas de libros y artículos en inglés han sido traducidas por el autor.
2. El artículo se centra en la dimensión más puramente del modelo y no se ocupa de los cambios en la política social, la desigualdad y la pobreza, temas tratados en otras contribuciones a este número especial. Es importante destacar, además, que estos dos elementos han sido constantes en casi todos los países de América Latina tanto durante la implementación del Consenso de Washington como durante la adopción del más moderando post-Consenso a partir de finales de los noventa.
3. Aquí se ofrece sólo un breve resumen de estos elementos. Para una discusión más detallada, véase, por ejemplo, CEPAL (2002) y Milberg (1998).
4. Ferguson y Schularickz (2007) se refieren a esta nueva estructura mundial dominada por las relaciones entre China y los Estados Unidos como "Chimerica" y describen con detalle el gasto creciente en Estados Unidos, apoyado por una combinación de precios bajos en los productos manufacturados y un elevado ahorro por parte de China.
5. No obstante, las economías latinoamericanas todavía están más protegidas que las del Asia del Este en términos absolutos, aunque la diferencia se está cerrando (Loayza y Palacios, 1997).
6. Aunque French-Davis no lo menciona, la política macroeconómica latinoamericana también contrasta con la situación reciente en Estados Unidos. Allí, la Reserva Federal ha considerado siempre la promoción de altos niveles de crecimiento como otro de sus objetivos prioritarios.
7. La cuota de mercado se define como las exportaciones textiles de la República Dominicana a Estados Unidos dividido por las importaciones textiles totales de Estados Unidos.
8. Es importante, de todas maneras, reconocer que el FMI todavía espera que los países de la periferia crezcan mucho más rápido que los del centro. Así, en el informe citado de noviembre de 2008, se espera una recesión en el centro y un crecimiento del 5% en la periferia en 2009 (FMI, 2008).
9. El informe de la CEPAL (2008) esperaba que Argentina creciera un 2,6%, Venezuela un 3% y Perú un 5% en 2009, tasas que parecen ya muy optimistas. Más creíbles son las previsiones para Brasil (2,1%) y Chile (2%), aunque ambas asumen que no se producirá una crisis financiera en alguno de los países de la región.
10. A la reducción en los precios de las materias primas se unirá una caída en los ingresos por turismo y, de forma todavía más radical, una caída en los ingresos por remesas. Este último factor será particularmente grave para México, Ecuador y los países centroamericanos, que dependen de los ingresos provenientes de Estados Unidos y España, dos de los países del centro más afectados por la crisis financiera.

Referencias bibliográficas

AGENOR, P. y MONTIEL, P. *Development Macroeconomics* (segunda edición). Princeton: Princeton University Press, 1999.

Copyright of Revista CIDOB d'Afers Internacionals is the property of CIDOB Foundation and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.