

CAPÍTULO 7

Pasado y futuro del neoliberalismo en América Latina: Entrevista con Alejandro Portes

*César A. Rodríguez Garavito**

Chicago, 4 de abril de 2003

CR. *Profesor Portes, con base en su reciente trabajo sobre las consecuencias del neoliberalismo en la estructura de clases sociales, la desigualdad y la pobreza en América Latina, ¿qué balance y lecciones nos dejan las dos décadas de programas de “ajuste estructural”?*

A.P. Creo que una de las lecciones más importantes es que la idea de que los países pueden ser desarrollados desde fuera, a través de la dinámica de los mercados, ha probado ser una ilusión en la totalidad de nuestros países. No hay alternativa a un esfuerzo sostenido del Estado nacional por modificar la situación y, en ese sentido, insertar al país, eficiente e inteligentemente, en la economía global. La pura apertura es problemática. Al mismo tiempo, como todos sabemos, el mercado, cuando es abandonado a sus propias fuerzas, puede ser en algunos casos (pero en otros no) una fuente de crecimiento económico. Lo que sí constituye ciertamente es una fuente inevitable de desigualdad social, entre los ganadores y los perdedores en el mercado.

En el caso de nuestros países, en América Latina, el problema es que los grandes capitales no son endógenos sino que vienen de fuera. Por tanto, el proceso de enriquecimiento que genera el mercado no es apropiado necesariamente por las sociedades nacionales, sino que frecuentemente es exportado. Es decir, el valor adicional producido por nuevas industrias de exportación se apropia en los centros y no en las zonas de la periferia como América Latina. Por tanto, la idea del mercado como creador de riqueza para nuestros países es proble-

* ILSA y Universidad de Wisconsin-Madison.

mática, y la idea del mercado como generador de desarrollo es imposible de creer cuando se ha comprobado que en general ha sido la fuente de enorme desigualdad. En ese sentido, lo que vemos al cabo de veinte años de experimentos de ajuste estructural es una pérdida de poder por parte de los Estados nacionales, una pérdida del control de la situación de los países, y una creciente desigualdad social entre una minoría globalizada que se ha beneficiado ampliamente del proceso de expansión mercantil y una mayoría que se encuentra cada vez más en situación precaria.

C.R. Chile, un país que usted ha estudiado en profundidad, es presentado con frecuencia como un caso de éxito de los programas neoliberales. ¿Chile es una excepción a las tendencias que usted señala? ¿Es en verdad un modelo a seguir que puede ser replicado?

A.P. Curiosamente, cuando Chile trató de implementar el modelo neoliberal en forma ortodoxa, en los años setenta y principios de los ochenta, fracasó rotundamente, llevando a enormes niveles de desempleo abierto y a situaciones de extrema pobreza que ese país nunca había conocido. Solamente después de repetidos intentos, fue posible por el hecho de que había un gobierno militar –lo que permitía errar una y otra vez sin tener que pagar las consecuencias–, hasta que al final el último modelo implementado –por cierto, no por economistas neoliberales sino por un oficial del ejército de una forma más pragmática–, efectivamente dio en el clavo y empezó a generar un proceso de desarrollo económico sostenido.

Es cierto, sin duda, que la experiencia chilena, primero, ha sido relativamente exitosa y, segundo, ha sido presentada como un ejemplo del éxito del modelo. Pero no fue el modelo el que funcionó, fue una aproximación extremadamente pragmática, después de varios fracasos. Una aproximación, por ejemplo, que llevó a la creación desde el Estado chileno de grupos económicos privados, que no existían anteriormente, utilizando para ello los recursos industriales que estaban en manos del Estado, precisamente porque habían sido expropiados anteriormente por el gobierno socialista. También implicó la preservación de instrumentos clave de manejo económico tales como la Corporación del Cobre, que nunca fue vendida, en clara violación de los preceptos neoliberales. Chile tampoco se plegó a la exigencia del Fondo Monetario Internacional de que hiciera lo mismo que Argentina, que dolarizara su economía, resistió fuertemente la presión. Es decir, lo que vemos en el caso chileno es, primero, probablemente

el Estado nacional de mejor calidad que existe en el continente, que utilizó de forma pragmática una serie de recortes para promover el capital nacional, para atraer capitales extranjeros pero en forma tal que pudieran ser controlados efectivamente y para utilizar el discurso de los mercados al mismo tiempo que implementaba una política más bien de corte keynesiano, de intervención estatal en la sociedad y en los mercados con relativo éxito.

En resumen, yo le atribuyo el éxito del modelo chileno, primero, al hecho de que el proceso de experimentación tuvo lugar bajo una dictadura militar que permitió cometer errores hasta el punto tal de llegar a una aproximación pragmática y, segundo, a la calidad del Estado nacional, menos corrupto, menos permeado y penetrado por intereses dentro de la sociedad civil, que con cierta calidad ha logrado hacer lo que un Estado nacional debe hacer en este momento, es decir, combinar pragmáticamente una situación que sea atractiva a los capitales nacionales y extranjeros con una promoción de intereses estratégicos de la economía y de la sociedad civil. En ese sentido, el caso chileno contrasta claramente con el argentino, donde al parecer creyeron que simplemente abriendo el país al exterior, los mercados desde afuera iban a desarrollar a la nación.

C.R. A propósito de Argentina, en una conferencia reciente, Luis Carlos Bresser Pereira¹ afirmaba que con Argentina –e incluso antes, con la crisis asiática de 1997-1998 y la llegada de la crisis a Brasil– se había acabado el período del neoliberalismo, había entrado en su crisis final. ¿Usted está de acuerdo? ¿Estamos ya en un período posterior al neoliberalismo?

A.P. No. Creo que todavía, aunque el neoliberalismo está muy debilitado, la defensa de los mercados y la política de permitir a la economía mundial y a los intereses globalizados penetrar en los países no ha terminado, en parte porque esta no es una política que refleje simplemente un consenso intelectual. El Consenso de Washington no es consenso de intelectuales. Es un consenso de grandes intereses existentes en la economía política de los países centrales. En ese sentido, aun cuando se diga esto, es muy poco probable que el Fondo Monetario Internacional cambie sus recomendaciones hacia los paí-

¹ Economista brasileño, exministro de Hacienda, de Ciencia y Tecnología, y de Administración y Reforma del Estado de Brasil. La conferencia a la que se hace alusión tuvo lugar en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en Dallas, Estados Unidos, en marzo de 2003.

ses latinoamericanos y las modifique para tolerar una acción más proactiva por parte de los gobiernos.

Vemos que en cada caso la misma receta que hemos estado presenciando durante las últimas dos décadas –reducción de la intervención estatal, manejo macroeconómico estable, disminución de la inflación a cualquier precio– todavía sigue siendo dominante. En Brasil, por ejemplo, el país de Bresser Pereira, la expectativa del gobierno actual de centro-izquierda de implementar una política más populista, más de defensa de los intereses nacionales, más de apoyo a la economía y a las empresas brasileñas –es decir, un modelo más keynesiano– se encuentra a cada paso con que los mercados le cierran el camino, los mercados que le dictan al banco central una política antiinflacionaria, que es al mismo tiempo profundamente negativa para la promoción del desarrollo. Hay una lucha dentro del Estado brasilero entre los intereses del poder ejecutivo que tratan de promover una economía más adecuada a los intereses de la nación, de un lado, y los intereses de los mercados representados por el banco central, del otro.

C.R. Teniendo en cuenta estas limitaciones, y con base en sus investigaciones sobre el desarrollo económico, ¿qué margen de maniobra le queda a los gobiernos nacionales y locales en América Latina para promover políticas públicas diferentes a las neoliberales?

A.P. Más del que parece. A mi modo de ver, hay margen de maniobra aun en los gobiernos locales. El gobierno de Curitiba no es igual al gobierno de São Paulo; el gobierno de Bogotá no es igual al gobierno de Cali. Por lo tanto, hay margen de maniobra incluso local. La economía globalizada es un enorme mecanismo que efectivamente lleva a situaciones y a opciones parecidas, pero el manejo de esas situaciones y de esas opciones depende en gran medida de la calidad, la astucia y el conocimiento de los actores nacionales.

Nuestros países, como todos los países de la periferia –y, en realidad, como todos los países que se han desarrollado–, dependen de un actor fundamental, el Estado, para manejar sus economías, y la capacidad de maniobra es mucho más amplia de lo que a veces se piensa. Por ejemplo, para poner algunos casos, Brasil y Chile resistieron los embates y las demandas del Fondo Monetario Internacional para que hicieran lo mismo que Argentina, cuando Argentina parecía ser el gran modelo latinoamericano a principios de los noventa. Si uno tuviera una visión mecanicista de la historia y la eco-

nomía, diría que Brasil y Chile habrían tenido que adoptar las mismas políticas, pero no lo hicieron. Es decir, el Estado nacional puede no hacerlo. Y ya hemos visto claramente que las recomendaciones y las recetas del Fondo Monetario Internacional pueden llevar al desastre.

Por tanto, no hay quien pueda actuar con mayor efectividad en la tarea de promover el desarrollo nacional que un Estado capaz y comprometido con el país. Obviamente, muchas veces eso no ha pasado en América Latina porque los funcionarios con capacidad de decisión se han preocupado más por sus intereses individuales, sus intereses cortoplacistas, que por los intereses de la nación. Pero cuando se tienen estos últimos en mente, es posible actuar dentro del contexto de las limitaciones de una economía globalizada para privilegiar áreas de desarrollo estratégico, para educar a la población de forma tal que su capital humano sea suficiente para poder funcionar y crear empresas de alta tecnología, para crear un ambiente donde lo que se atraiga hacia el país no sean simplemente empresas coreanas o chinas buscando la mano de obra más barata posible, sino empresas de alta tecnología que aunque busquen un abaratamiento de sus costos, también busquen, precisamente por su nivel de competencia, transferir tecnología e ir creando las bases para un desarrollo nacional.

Ahí está, por ejemplo, el caso centroamericano, que muestra esas diferencias. Uno puede ver países como Guatemala o República Dominicana, que son fundamentalmente fuentes de mano de obra barata, de producción industrial de exportación de bajo valor agregado, intensiva en mano de obra barata y con poca capacidad de transferencia tecnológica. Esto contrasta con el ejemplo de Costa Rica, que ha sabido atraer recientemente enormes inversiones de alta tecnología de computación (Intel, etc.), que no podrían haberse realizado si el Estado costarricense no hubiese invertido por muchos años en el mejoramiento del capital humano de la población. En ese sentido, yo soy optimista y creo que a medida que nuestros países maduren y que el Estado nacional mejore, vamos a tener mucha más capacidad de maniobra que la que parecería derivarse de las teorías del sistema mundial formuladas desde los países centrales, en las que los países de la periferia aparecen simplemente como marionetas guiadas por la lógica del capital internacional.

C.R. Para agregar una última pieza a este conjunto institucional y económico, ¿cuál le parece que puede ser el impacto del ALCA, si

llega a ser aprobado, en la capacidad del Estado en el manejo de la economía?

A.P. Creo que depende de a qué tipo de pacto se llegue en las negociaciones del ALCA. En general, veo con cierto escepticismo la posibilidad de un tratado interamericano de libre comercio dominado por Estados Unidos, por el hecho de la enorme asimetría que existe entre los Estados Unidos y el resto de los países. Por otra parte, una versión latinoamericana del mercado integrado puede tener un efecto positivo, como lo tuvo Mercosur durante buena parte de su existencia. Mercosur tuvo problemas solamente a partir de que Argentina decidió abrir sus mercados completamente, rompiendo el modelo y poniendo en riesgo la viabilidad de Mercosur como pacto regional.

Claramente, a medida que nuestros países se industrializan, las posibilidades de una mayor compenetración, y al mismo tiempo de una mayor amplitud del mercado, son prometedoras. En ese sentido, yo creo que conviene profundizar en ellas. El caso mexicano es peculiar porque México ha entrado en este tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (el Nafta), que lo aleja notablemente de América Latina. Vamos a ver si en el futuro esa es una ruta viable para México o si eventualmente el país regresa a una cooperación latinoamericana. Ahora bien, para el resto de América Latina, el proceso de integración ha sido hasta el momento más benéfico que perjudicial –el mercado común andino, el Mercosur– y convendría ampliarlo.

C.R. *Terminemos con una pregunta relacionada con los eventos políticos más recientes en América Latina, que tienen impacto directo en el campo económico. En varios países latinoamericanos, los partidos y movimientos de izquierda han logrado avances importantes, en parte canalizando el descontento popular frente a los efectos del neoliberalismo. ¿Cuál es su impresión sobre esta tendencia? ¿Qué significa el resurgimiento de la izquierda para el futuro del neoliberalismo en la región?*

A.P. En general, me parece que claramente los electorados latinoamericanos están a la búsqueda de alternativas. No les complace el modelo neoliberal ni sus consecuencias sociales. El modelo ha demostrado repetidamente ser impopular, y por tanto está perdiendo en las urnas. Sin embargo, la debilidad de los Estados nacionales y la presión internacional hasta ahora han sido tales que repetidamente en nuestro continente hemos visto candidatos elegidos con una pla-

taforma progresista o populista que, una vez en el poder, dan una vuelta de 180 grados para cumplir con los dictados de los mercados y de las agencias internacionales. Podemos citar el caso de Fujimori en el Perú, el caso de Fox en México, el de Menem en Argentina, el de Lucio Gutiérrez en Ecuador y está por verse el caso de Lula en el país más importante del continente. Esa tendencia se ha vuelto casi generalizada. O sea, una agitación electoral populista y anti Fondo Monetario y antineoliberalismo, pero luego, una vez alcanzado el poder, un viraje notable para cumplir con los compromisos existentes. En ese sentido, la izquierda se ve muy debilitada por la caída de los partidos de izquierda más coherentes que existían en el pasado, lo cual a su vez se debe al debilitamiento del proletariado formal. Se podría decir que el proyecto neoliberal, que no ha tenido éxito económico, sí ha tenido éxito político al debilitar a sus adversarios y a aquellos que podrían implementar una agenda alternativa coherente.

Parte de esta cuestión, me parece a mí, tiene que ver con el hecho de que aunque el modelo actual se ve como impopular e ineficaz, hasta este momento no se ha logrado elaborar alternativas. Muchos de estos partidos y candidatos no tienen una idea muy clara de lo que podría ser la alternativa y sospechan mucho de lo ocurrido en el pasado, es decir del populismo anterior. Pero me parece que estamos madurando. En nuestro continente claramente hay una creciente percepción de que un modelo neokeynesiano que recupere y revalore el papel del Estado para intervenir en la economía y en la sociedad, un Estado capaz de dialogar con los intereses extranjeros, un modelo que combine algunos aspectos importantes que hemos aprendido en este tiempo de neoliberalismo (como el balance macroestructural) con una acción proactiva por parte de los Estados nacionales, es hacia donde debemos ir.

El caso argentino es muy curioso en ese sentido, porque después de la debacle claramente promovida por el modelo neoliberal, el gobierno pos De la Rúa, pos Cavallo, simplemente llevado por la necesidad, implementa una serie de iniciativas que hace mucho tiempo ese país debería haber implementado: ajuste monetario para hacer la moneda competitiva, apoyo a la industria nacional, promoción del turismo, solidaridad y fortalecimiento del Mercosur. Todas esas cosas fueron abandonadas en aras de la ideología neoliberal que condujo a la Argentina de ser un país en vía de desarrollo sostenido a una pobreza generalizada. Lo que está pasando en Argentina actualmente, el esfuerzo de Brasil por no llevar a cabo una política de corte

populista pero sí una política responsable de apoyo a la industria nacional y de apoyo a los sectores sociales más deprimidos, todo esto es hacia donde debemos ir y eso claramente, a mi modo de ver, implicará a mediano plazo un abandono del Consenso de Washington. No creo que sea correcto decir que ya abandonamos el neoliberalismo, pero creo que vamos en camino de ello.