

POLITICAS DE AJUSTE Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

A partir de hace algunos años la discusión sobre políticas económicas en Venezuela —y sospecho que en el resto de América Latina— ha comenzado a confundir más que aclarar. Creo que la raíz de este extraño proceso está en una disociación clara que ha ocurrido entre economía y política. Mientras en el sector político existe una discusión viva y agitada sobre la deseabilidad de aplicar las llamadas políticas neoliberales, los economistas han comenzado a hablar como si esa necesidad fuese un hecho evidente. Al tratar de seguir estos dos debates —el político y el económico— uno puede acabar buscando sin éxito alguna una correspondencia entre aquellos grupos en el sector político que critican tan fuertemente al conjunto de medidas neoliberales y algún grupo de economistas que presenten una posición similar. Salvo reducidas excepciones que no hacen más que confirmar la regla, uno se estrella contra la inexistencia de ese grupo alternativo de economistas.

Según la visión neoliberal esta esquizofrenia entre el pensamiento económico y el político responde a la carencia de criterios del último para comprender la necesidad de aplicar ciertas políticas. De esta manera, la gran mayoría de los economistas consideran que la gran mayoría de los políticos sólo están respondiendo a la tentación populista de implantar políticas que les den beneficios a corto plazo pero que en el largo plazo serán muy costosas para el país. Y esta escasez de criterios de los políticos —y de la gente que vota por ellos— se acabará, de acuerdo con los neoliberales, solamente cuando las políticas populistas se estrellen contra la dura realidad de una economía que responde a las leyes del mercado neoliberal.

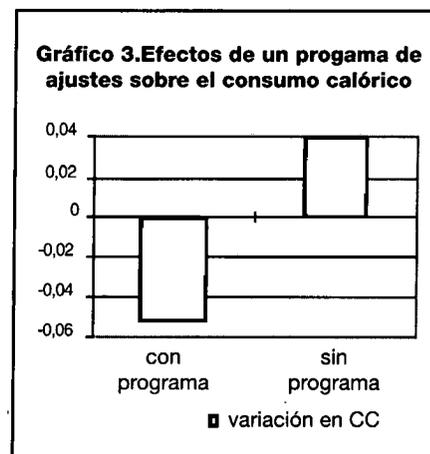
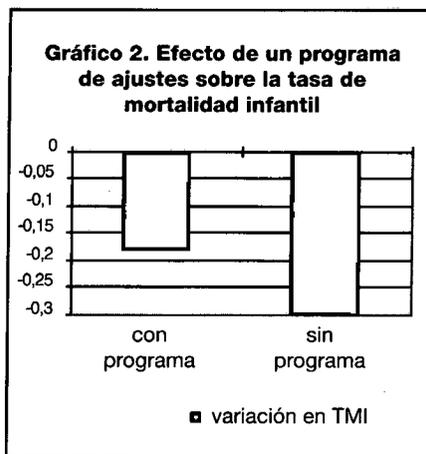
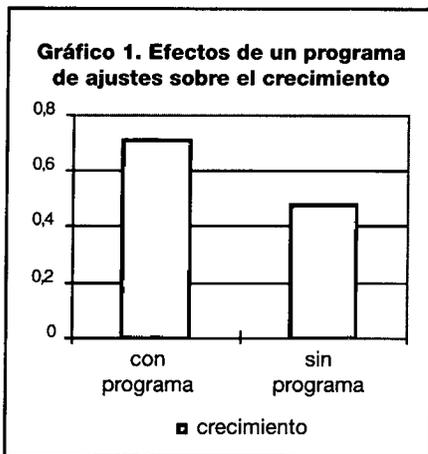
Creo que esta visión neoliberal es problemática por muchísimas razones, no todas las cuales podrán ser analizadas aquí. Específicamente, creo que forma parte de un discurso que pretende establecer la supremacía del conocimiento técnico sobre el conocimiento popular, con la intención de sustraer una serie de

decisiones de la esfera de la discusión democrática y llevarlas a la esfera de las decisiones técnicas; un proceso que va acompañado del acrecentamiento del poder de una serie de élites, en mi opinión poco representativas de las mayorías de nuestro país. Pero mi intención aquí no es analizar el lugar del discurso de los economistas dentro del juego de poder de nuestra sociedad, sino más bien analizar críticamente uno de sus supuestos fundamentales: la existencia de una realidad básicamente neoliberal que hace necesaria la aplicación de las recetas que ellos promueven.

POLITICAS NEOLIBERALES Y BIENESTAR

Por políticas neoliberales se entiende una serie de medidas fundamentalmente económicas que durante los últimos quince años se han aplicado por períodos de variable duración en más de un centenar de países del Tercer Mundo y de Europa Oriental con el apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Dentro de éstas conseguimos políticas de liberalización de la economía —eliminación de controles de precios y de controles cambiarios, bajas en aranceles, privatizaciones— además de políticas de estabilización, las cuales buscan reducir niveles de inflación sumamente elevados. Creo que es importante comprender que la liberalización y la estabilización son dos cosas diferentes tanto conceptualmente como en la práctica. La razón por la cual la liberalización y la estabilización han venido acompañándose en los últimos años no es una necesidad intrínseca de las dos de estar juntas —probablemente sea más fácil diseñar un programa de estabilización sin al mismo tiempo tener que atender los requisitos de intentar construir, a veces literalmente de la nada, una economía de mercado— sino el simple hecho de que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han decidido convertir la liberalización de la economía en una precondición para obtener ayuda financiera durante el proceso de estabilización,

Francisco Rodríguez Caballero



ayuda que los países en situación de inflación elevada por lo general están en grave necesidad de recibir.

Pero más importante aún es analizar cuánto hay de verdadero en la afirmación que hacen la mayoría de los neoliberales de que las medidas de liberalización son necesarias para la generación de las bases de un desarrollo económico sólido y sostenible. El gráfico 1 muestra parte de los resultados de un estudio en que he participado¹ sobre las políticas de ajuste estructural durante la década de los ochenta. En él trazamos los efectos de los programas de ajuste y liberalización implantados con la ayuda del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sobre el crecimiento económico. Si bien es cierto que —como se muestra en el Gráfico— los programas de ajuste están asociados con una mayor tasa de crecimiento económico, el incremento en la tasa de crecimiento del producto per cápita de un país asociado con un programa de ajustes es de menos de un tercio de punto porcentual. A esto se suma el hecho de que esta relación es sumamente inestable (en el lenguaje de los estadísticos, la relación no es estadísticamente significativa), lo cual se traduce en una baja probabilidad de que un país que se embarque en un programa de ajustes logre alterar significativamente su tasa de crecimiento.

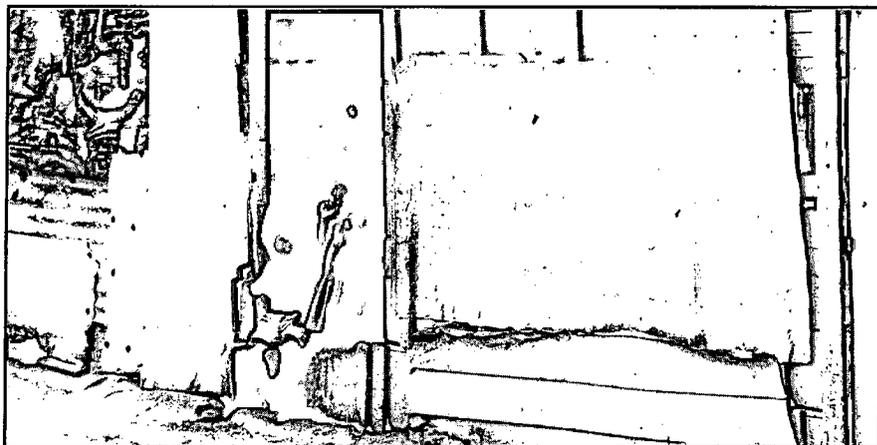
Sin embargo, el crecimiento económico es un indicador sumamente pobre del bienestar económico de las naciones. Existe un gran número de ejemplos de países que han atravesado procesos de crecimiento económico vigoroso en los cuales la distribución del ingreso ha empeorado tanto que los índices de pobreza han aumentado. Lejos de ser una anomalia,

creo que ésta es más bien la regla en los países del Tercer Mundo, y considero que es reflejo de nuestra carencia de una estructura económica capaz de transferir los beneficios del crecimiento económico a las grandes mayorías de nuestros países. Por lo tanto, cuando se evalúan una serie de políticas económicas, creo que estamos en necesidad de basar la evaluación más sobre verdaderos indicadores del bienestar económico de las mayorías y no sobre un indicador que, como la tasa de crecimiento del Producto Territorial Bruto, no refleja los cambios en la distribución del ingreso.

En los Gráficos 2 y 3 se presentan los efectos sobre dos de esos indicadores — la tasa de mortalidad infantil y el consumo calórico promedio— de los programas de ajuste promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial². Como puede verse, la evidencia es que la aplicación de programas de corte neoliberal tiene un fuerte efecto negativo sobre estos indicadores. Mientras los países que no se embarcaron en un programa de ajustes vieron su tasa de mortalidad infantil decrecer en un 30% du-

rante un período de 10 años, los países que decidieron aplicar los programas de corte neoliberal sólo vieron esta tasa decrecer en un 18%, durante un período en el cual la extensión de servicios de salud curativos y preventivos al Tercer Mundo causó una caída global en estos índices. De la misma manera, los países que no aplicaron programas de ajuste vieron su consumo calórico incrementarse en un 4% durante la década de los ochenta, mientras que los que sí decidieron aplicarlos sufrieron un decrecimiento en su consumo calórico promedio de más del 5%. A diferencia de la relación entre programas de ajuste y crecimiento, las últimas dos relaciones sí tienen una fuerte significación estadística³.

Esta evidencia muestra que los países que aplicaron programas de ajuste apoyados por el FMI y el Banco Mundial sufrieron un empeoramiento comparados a aquellos que no siguieron ese camino. La respuesta de los economistas neoliberales a esta evidencia enfatiza la posibilidad de que los países que no recibieron ayuda de estas instituciones podrían simplemente no estar en necesidad de ella,



debido tal vez a la aplicación por su parte de políticas "sensatas" en el pasado. Esta hipótesis es asimismo analizada en el trabajo citado. En general, no encontramos evidencia que apoye tal hipótesis: la mayor parte de las veces, los países que no recibieron ayuda del FMI ni del Banco Mundial tenían un nivel de ingreso *menor*, no mayor, que los que sí la recibieron⁴.

Aún aceptada esta evidencia, el economista neoliberal a menudo presenta el argumento según el cual, si bien los programas de ajuste y liberalización tienen efectos negativos sobre el bienestar en el corto plazo estos efectos se revertirán en el largo plazo. Nuestro estudio comprendía un subgrupo de países que habían permanecido entre siete y diez años bajo programas neoliberales, y en ninguno de ellos se notaba una mejora en los indicadores hacia el cierre del período. Si bien el argumento neoliberal se puede extender a considerar diez años como un plazo muy corto, habría entonces que preguntarse qué nivel de costos sociales habrá que soportar en espera de un largo plazo incierto y elusivo.

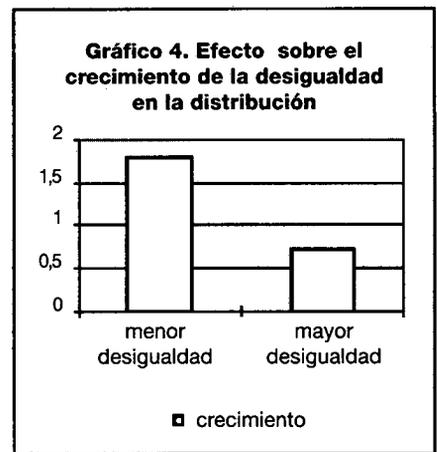
AJUSTE ESTRUCTURAL Y DISTRIBUCION

La evidencia presentada abre la puerta a un cúmulo de interrogantes. Hemos visto que los programas neoliberales están asociados a un leve aumento de poca significación en el producto per cápita, al mismo tiempo que se identifican con fuertes descensos en el consumo calórico e incrementos en la tasa de mortalidad infantil. Ya que estos dos últimos indicadores tienden a ser buenos índices del bienestar de las clases pobres de una nación, la única explicación aparente de las cifras que hemos analizado es que los programas de ajuste están asociados con un deterioro en la distribución del ingreso en contra de los sectores más pobres de la población. En otras palabras, los programas de ajuste y liberalización están asociados con un proceso de enriquecimiento de las clases más ricas y de empobrecimiento de las clases más

pobres.

Creo que este proceso puede ser explicado si nos alejamos de la separación artificial que el sistema neoliberal hace entre la esfera política y la esfera económica. La esfera política está formada por individuos con sus propios intereses y aspiraciones, muchos de los cuales pertenecen a clases sociales que tienen mucho que perder o que ganar en el proceso de toma de decisiones. Las políticas y estrategias económicas de una nación cambian de forma fundamental cuando cambian las relaciones de poder político entre diversos sectores de la sociedad. Para comprender la razón que hay tras la implantación de los programas de ajuste y liberalización de corte neoliberal durante la década de los ochenta y noventa, debemos primero preguntarnos qué cambios ocurrieron a nivel de las relaciones de poder durante esta época, tanto dentro de los países del Tercer Mundo como a nivel internacional.

Un cambio fundamental que ocurrió en la esfera internacional y que probablemente no dejó de afectar a ninguna nación del mundo fue el rápido proceso de internacionalización del capital financiero⁵. Gran parte de este capital hoy transnacional pertenece a clases económicamente poderosas de países del Tercer Mundo. A través de este proceso de internacionalización del capital, se han generado los elementos para una coalición entre organismos como el FMI y el Banco Mundial, los cuales se encuentran muy vinculados al capital financiero internacional, y los estratos de altos ingresos de los países en desarrollo. El capital financiero transnacional está interesado en tener acceso a mercados de trabajo con salarios bajos y en mantener su movilidad entre fronteras; a los empresarios oligopólicos internos les interesa generar fuertes contracciones económicas — que pueden ser de corta duración — que puedan sacar del mercado a sus competidores de pequeña y mediana escala; a las clases alta y media alta les favorece mantener altas tasas de interés real que se traducen en altos rendimientos sobre su ri-



queza financiera.

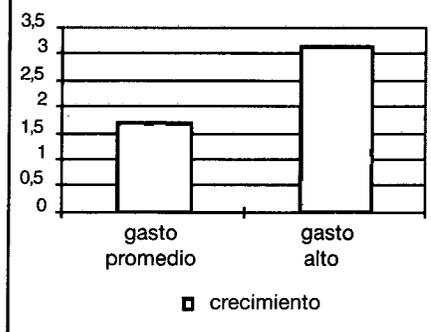
Si el modelo que acabo de esbozar refleja la realidad subyacente a los programas de ajuste y liberalización, la posibilidad de que tales programas generen bienestar económico para las mayorías de la población en el largo plazo son muy bajas. Pero si bien los efectos del proyecto neoliberal sobre las naciones en desarrollo parecen ser altamente perniciosos, la aparente carencia de una alternativa clara y definida ha causado mucha confusión. Si no adoptamos un proyecto neoliberal, entonces, ¿qué hacemos? Un regreso a las políticas de sustitución de importaciones no parece significativamente más atractivo que el proyecto neoliberal, especialmente en el caso latinoamericano donde tales políticas sirvieron más que todo para sustentar una estructura de poder que está en la base de nuestros problemas actuales.

HACIA UNA ALTERNATIVA AL PROYECTO NEOLIBERAL

Creo que para analizar alternativas de desarrollo auténtico y sustentable es necesario cambiar nuestra perspectiva. Hasta ahora en esta exposición me he concentrado sobre un proceso relativamente reciente desde el punto de vista histórico, como las políticas de ajuste. Pero si vamos un poco más atrás en la historia y nos preguntamos cuáles han sido los principales determinantes del crecimiento económico durante los últimos treinta años podemos comenzar a identificar factores que serán claves en la formulación de una alternativa al proyecto neoliberal.

Existe un debate extenso sobre los determinantes del crecimiento económico y de ninguna manera podré analizar todos y cada uno de ellos en este espa-

Gráfico 5. Efectos sobre el crecimiento del gasto en educación



cio⁶. Me concentraré en específico sobre dos de ellos que creo que son de alta relevancia para nuestra discusión: la distribución del ingreso y el gasto público en educación.

Los Gráficos 4 y 5 muestran los efectos de la distribución del ingreso y del gasto público en educación sobre el crecimiento económico⁷. Los efectos son claros: una mejora en la distribución y un aumento en el gasto público en educación pueden aumentar la tasa de crecimiento sustancialmente.

La razón por la cual mayor gasto en educación puede tener repercusiones positivas sobre el crecimiento debería ser evidente: trabajadores mejor capacitados producen más. El efecto distributivo es más complejo. Creo que los dos factores están vinculados precisamente a través del proceso político⁸: una menor desigualdad en la distribución del ingreso tendrá que estar asociada con mayor poder de las clases baja y media para influir sobre el proceso político, lo cual debería traducirse en un mayor gasto público en educación. En el fondo de este proceso está el hecho de que el gasto público en educación no favorece a las clases ricas que tienen acceso a la educación privada, sino más bien a las clase trabajadoras que no tienen abierta tal posibilidad.

He escogido centrarme sobre estos dos factores porque creo que ilustran la interrelación que existe en nuestros países entre el imperativo de generar prosperidad económica y la necesidad de alterar profundamente nuestras estructuras de poder económico y político. Si la hipótesis que he sugerido capta los elementos principales de la realidad —y debo enfatizar la necesidad de mayor trabajo de investigación empírica para establecer

esto— debemos abandonar la ilusión de que el crecimiento económico podrá solucionar nuestros conflictos sociales. Es más bien la resolución de esos conflictos la que debe preceder a cualquier intento por sentar las bases de un proceso de crecimiento. Sólo si el poder político y económico deja de estar concentrado en las manos de grupos reducidos podremos implantar políticas capaces de generar bienestar económico para las grandes mayorías de nuestros países.

La necesidad de que una transformación política preceda a la transformación económica ha sido tradicionalmente puesta a un lado por el pensamiento neoliberal. Esto no es mera casualidad; creo que es sintomático de todo el proyecto intelectual de nuestros tiempos. En este proyecto, las esferas de la sociedad se separan para hacerlas manejables y controlables. De esa manera, se van poco a poco sustrayendo del debate democrático y pasan a la esfera de las decisiones técnicas. El intento de ver al crecimiento económico como un problema de eficiencia y de incentivos y no como parte del proceso político, económico e ideológico de nuestra sociedad es precisamente un intento por alejarlo del alcance del control democrático.

La misma idea de la existencia de un desarrollo económico separado del proceso de transformación de nuestra sociedad responde a este proyecto. A pesar que he utilizado esa terminología a lo largo de esta exposición, en parte por su conveniencia analítica y en parte por la necesidad de responder a los economistas neoliberales en su propio lenguaje, quisiera acabar con una palabra de cautela en cuanto al uso de este vocabulario. Es común hoy en día hablar de desarrollo como el proceso a través del cual nosotros nos llegaremos a parecer más a los norteamericanos, o a los alemanes, o a los suecos, o a quien nos queramos parecer. Estamos tan acostumbrados a vernos como un pueblo atrasado que vivimos preguntándonos qué podemos hacer para retomar el camino perdido que nos podría convertir en un país industrializado.

Creo que si entendemos el desarrollo de esta manera, sean cuales sean nuestras políticas, estaremos condenados al fracaso. Porque desarrollo no se trata de transitar un camino que en otro momento de la historia en condiciones muy disímiles atravesaron pueblos con una identidad totalmente ajena a la nuestra. Para bien o para mal, estamos embarcados en un camino totalmente distinto al de los países hoy desarrollados. Tal vez al final lleguemos al mismo lugar; tal vez no. Pero descubrirlo es parte de formar nuestra identidad nacional. Nada más peligroso que en vez de formarla, nos decidamos a copiarla. □

Francisco Rodríguez Caballero es economista.

1. Reddy, Sanjay G. y Rodríguez C., Francisco (1994) "Structural Adjustment, Income Distribution, and Human Development: A Decade Lost?", *Mimeo*, Harvard University.
2. *Ibid*, Tabla 1-2.
3. La significación es del 5% para la Tasa de Mortalidad Infantil, y del 1% para el Consumo Calórico Promedio.
4. *Ibid*, Tabla 3-3.
5. Este proceso ha sido analizado en la recopilación de ensayos *Financial Openness and National Autonomy*, editada por Tareq Banuri y Juliet Schor, publicada por Oxford University Press en 1992.
6. Para una revisión de la evidencia empírica en cuanto a los determinantes del crecimiento económico, vease Barro y Sala-i-Martin (1995) *Economic Growth*, McGraw-Hill, Capítulo 12, y Levine y Renelt (1992) "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions" *American Economic Review* 82:4
7. Para los efectos del gasto público en educación sobre el crecimiento, vease Barro y Sala-i-Martin (1995), *Op. Cit.*, Capítulo 12. Para los efectos de la distribución del Ingreso sobre el crecimiento, vease Alesina, A. y Rodrik, D. (1994) "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 109:465-90. En el Gráfico 4, entiendo como un país de alta desigualdad a un país con un coeficiente de Gini de 0,5, y a un país con baja desigualdad a un país con un coeficiente de Gini de 0,3. Un país de alto gasto público en educación representa a un país que gasta un 4,5% de su Producto Interno Bruto por encima del gasto promedio en educación.
8. Un modelo formal basado en este supuesto ha sido elaborado en Rodríguez, F. (1994) "Distribution, Growth, and Capital as Power" *Mimeo*, Harvard University.