

Integración, equidad y desarrollo

Integración, equidad y desarrollo



FLACSO
ECUADOR

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición:junio, 2005

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Sergio Abreu e Lima Florencio</i>	
ALCA - una sumatoria de visiones distintas	31
<i>Renato Baumann</i>	
Globalización, integración y las relaciones Mercosur - Comunidad Andina	53
<i>Luis Alberto Machado</i>	
América Latina y Brasil: desempeño reciente y desafíos para su crecimiento	77
<i>Carlos Enrique F. Mussi</i>	
Vulnerabilidad e inestabilidad de las economías latinoamericanas	97
<i>Rafael Correa</i>	
El desarrollo sostenible de la Cuenca Amazónica, ¿Cómo aplicamos la economía de biodiversidad?	109
<i>Joseph Henry Vogel</i>	
Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza	131
<i>Guillaume Fontaine</i>	

Programa Zona Franca Verde	149
<i>Sávio José B. Mendonça y Virgílio Viana</i>	
El laberinto de lo social: el gobierno de Lula en el contexto de la evolución política y económica de Brasil en los últimos años	159
<i>André Urani</i>	
El trabajo y el reconocimiento de las necesidades: dos condiciones de un enfoque orientado a la equidad	177
<i>Claudia C. Danani</i>	
Educación y equidad en Brasil	191
<i>Clarissa Eckert Baeta Neves</i>	
Educación, equidad y bienestar en América Latina	215
<i>Carlos Larrea</i>	

Vulnerabilidad e inestabilidad de las economías latinoamericanas

Rafael Correa*

El paradigma de desarrollo y las reformas estructurales

A partir de los años setenta, frente a los evidentes problemas de las estrategias desarrollistas seguidas desde la post-guerra por la mayoría de países en vías de desarrollo y, particularmente, por América Latina, un gran sector de la academia de los países anglosajones y los organismos multilaterales de crédito empezaron a abogar por una mayor participación del sistema de precios y del mercado internacional en el proceso de desarrollo. Esta visión se convirtió en una opinión generalizada durante los años ochenta, cuando la crisis de la deuda puso en evidencia el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. De esta manera, desde finales de la década de los ochenta, y obedeciendo al llamado Consenso de Washington,¹ los países latinoamericanos comenzaron procesos de reformas estructurales basadas en el aperturismo, fomento del mecanismo de mercado y disminución del rol del Estado en la economía.

* Economista.Ph.D.Universidad San Francisco de Quito.

1 Al nuevo consenso sobre la estrategia de desarrollo se lo llamó el “Consenso de Washington”, debido a que sus principales racionalizadores y promotores fueron los organismos financieros multilaterales con sede en Washington, así como el Departamento del Tesoro de USA. Ver Williamson, 1990.

Cuadro 1: Ranking de Reformas Estructurales.

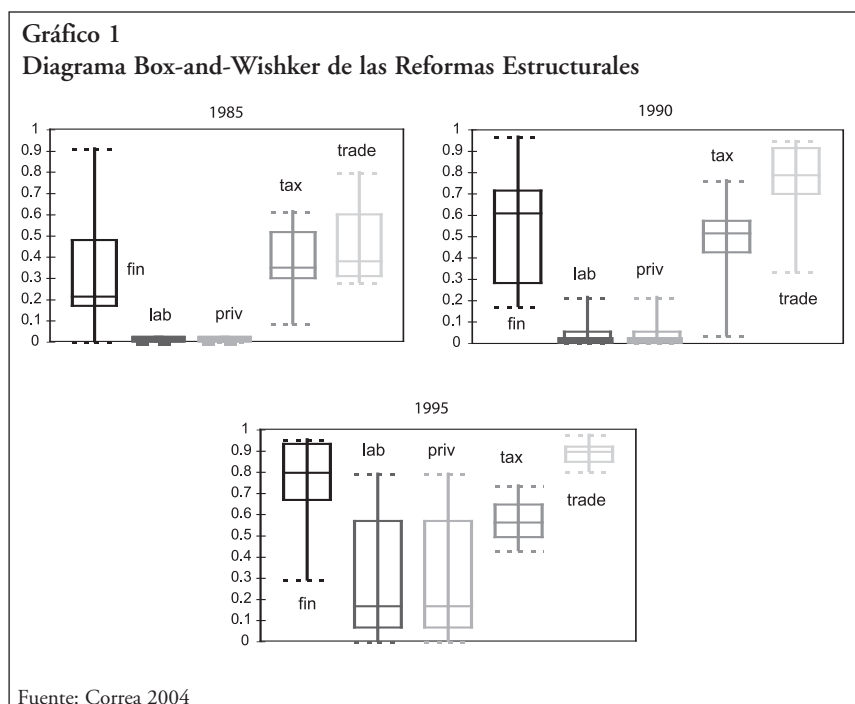
	1985		1990		1995	
	SPI	Puesto	SPI	Puesto	SPI	Puesto
Argentina	0.367	4	0.476	12	0.679	5
Bolivia	0.343	6	0.548	5	0.721	1
Brasil	0.348	5	0.512	8	0.584	13
Chile	0.489	1	0.596	1	0.628	9
Colombia	0.443	3	0.549	4	0.590	12
Costa Rica	0.309	10	0.500	10	0.512	18
Rep. Dominicana			0.361	17	0.638	8
Ecuador	0.325	9	0.357	18	0.580	14
El Salvador			0.532	7	0.671	6
Guatemala	0.309	10	0.438	14	0.596	11
Honduras			0.450	13	0.548	17
Jamaica			0.573	3	0.684	4
Mexico	0.328	8	0.498	11	0.563	16
Nicaragua	0.216	14	0.391	15	0.643	7
Paraguay	0.336	7	0.548	5	0.625	10
Peru	0.232	13	0.252	19	0.712	3
Trinidad Tobago			0.589	2	0.715	2
Uruguay	0.486	2	0.511	9	0.573	15
Venezuela	0.304	12	0.364	16	0.457	19
Promedio	0.345		0.479		0.621	

Fuente: Correa 2004.

Utilizando el índice de reforma estructural -SPI, por su sigla en inglés- del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (ver Lora 1997), el Cuadro 1 muestra las rápidas y profundas reformas estructurales implementadas en América Latina durante 1985-1995, así como la trayectoria y clasificación de los distintos países. El SPI es la media aritmética de cinco índices sectoriales que representan el nivel de liberalización comercial (TRADE), de neutralidad tributaria (TAX), de liberalización financiera (FIN), de privatización de empresas públicas (PRIV) y de flexibilización laboral (LAB).² En

2 A su vez, cada índice sectorial es la media aritmética de una o más variables de política, cuyos valores están normalizados con respecto a la peor y la mejor observación de esa variable en toda la mues-

diez años, el SPI promedio de la región subió de 0.325 a 0.621. Los diagramas Box-and-Whisker (Gráfico 1) muestran el comportamiento de cada área de reforma. Las políticas más liberales –representadas en los diagramas por medianas más altas y menor dispersión– se dan en el comercio exterior (TRADE) y el sector financiero (FIN) latinoamericanos. Sin embargo, todas las áreas de reforma muestran medianas substancialmente más altas que en 1985, aunque la privatización de empresas públicas (PRIV) y la flexibilización laboral (LAB) en 1995 todavía exhibían niveles muy dispares entre los diferentes países.



tra de países y años. En consecuencia, cada índice puede moverse en un rango de valores de 0 a 1 de manera tal que mientras más cercano esté a 1, más neutral será la política económica del país. De esta forma, el SPI y sus cinco componentes tratan de ser medidas del nivel de políticas de libre mercado. Ver Lora (1997).

La confusión de medios con fines

La estabilización de precios como fin último de la política económica de corto plazo

Dada la inestabilidad de precios de los años ochenta y los fundamentos de la nueva estrategia de desarrollo, la política económica de corto plazo se orientó a estabilizar los precios de la economía. De acuerdo al paradigma vigente, dicha estabilización constituía la condición necesaria –que luego el fundamentalismo la convirtió en condición prácticamente suficiente- para lograr el desarrollo, a través de una adecuada asignación de recursos por medio de los mercados nacionales e internacionales. Lamentablemente, este énfasis en el control inflacionario produjo una confusión de medios con fines, puesto que la minimización de la inflación se convirtió en el objetivo prioritario e incluso excluyente de la política económica, postergando objetivos tales como crecimiento y generación de empleo, y muchas veces sacrificando estos últimos en función de la macro estabilización de precios. Por ejemplo, en el caso de la política monetaria, en toda América Latina se establecieron bancos centrales autónomos de los gobiernos centrales y orientados exclusivamente al control de la inflación.³ Sin embargo, no existe evidencia fuerte que relacione mayor independencia del banco central con mayores tasas de crecimiento. Por el contrario, bancos centrales dependientes de los gobiernos centrales y comprometidos con políticas de crecimiento jugaron un rol fundamental en el desarrollo de países como Japón y Corea. Más aún, la pérdida de gobernabilidad que produce un banco central totalmente autónomo del gobierno central –factor extremadamente importante en la realidad latinoamericana-, puede superar con creces, las supuestas ganancias de su mayor independencia. Un buen ejemplo de aquello es la descoordinación mostrada por el Banco Central y el Gobierno Central del Ecuador para enfrentar la crisis financiera y monetaria de 1999.

3 Hasta los años setenta, la misión fundamental de la Federal Reserve -FED-, el banco central de Estados Unidos, fue velar por la generación de empleo y crecimiento económico. Frente a las presiones inflacionarias vividas por la Guerra de Vietnam, y una vez superados los traumas de la Gran Depresión, es solamente a partir de los años setenta que se incluye como un segundo objetivo fundamental el velar por la estabilidad de precios.

Por otro lado, la prioridad de la estabilización de precios también significó en la práctica, el abandono de una política fiscal orientada a mantener el pleno empleo de los recursos en la economía. Más aún, la política fiscal se convirtió frecuentemente en pro-cíclica, es decir que, en lugar de atenuar, agrava los episodios de recesión y desempleo, debido a la búsqueda de altos superávits fiscales, independientemente de la situación del sector real de la economía, con lo que se controla demanda agregada, inflación, así como se *liberan* recursos para servir la deuda pública.⁴ Frecuentemente estas políticas fiscales se presentan como *disciplinadas y prudentes*, virtudes que inducen a pensar que solamente tienen beneficios, cuando, en realidad, representan altos costos en cuanto a crecimiento y empleo. Por ejemplo, para el caso del Ecuador, la OIT considera que liberando 400 millones de las cuentas fiscales, esto es, reduciendo el superávit primario -el resultado fiscal antes del servicio de la deuda- en alrededor de 1.5%, se podrían generar de 40000 a 50000 empleos por año (OIT, 2002:86).

Paradójicamente, estas políticas fiscales han sido impulsadas e incluso impuestas por el Fondo Monetario Internacional, organismo creado en 1944 bajo la influencia de las ideas keynesianas y cuyo objetivo era precisamente relajar la restricción financiera de los gobiernos nacionales para poder realizar una política anti-cíclica y mantener estabilizado el nivel de demanda agregada global.

Finalmente, estas políticas *hooverianas* -en referencia al Presidente Hoover, quien en los inicios de la gran depresión norteamericana de la década de los treinta, profundizó el problema con esta clase de políticas- puede agravar el problema fiscal en lugar de solucionarlo, ya que la contracción de la economía reduce ingresos fiscales, y, de esta forma, se generan déficit endógenos, situación que ocurrió en Argentina (Rubini 2003, Keifman 2004) y que aparentemente ya está ocurriendo en Ecuador.

4 De hecho, en toda América Latina se impusieron las llamadas leyes de *disciplina fiscal*. En Ecuador, dicha ley, llamada oficialmente “Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal”, establece un crecimiento máximo anual, en términos reales, del 3.5% del gasto público primario, independientemente de la situación de la economía y de las necesidades del país.

Efectos de las políticas de corto plazo sobre la inversión y el crecimiento de largo plazo

Los efectos negativos de estas políticas contractivas no sólo son de corto plazo, sino que se mantienen en el tiempo. Por ejemplo, existe una asimetría entre la facilidad con que se pueden destruir empresas por equivocadas políticas, y la dificultad de crear nuevas empresas con las políticas acertadas. La propia estrategia de las empresas para enfrentar un entorno económico adverso puede llevar a impactos de largo plazo, como por ejemplo, cuando se sacrifica presupuesto para capacitación e investigación. Además, con destrucción de empresas y trabajadores desempleados es muy difícil que se produzcan dinámicas fundamentales para la competitividad como núcleos industriales y los procesos de *aprender-haciendo*. El resultado es entonces una menor productividad de los factores en el futuro, mayor incertidumbre como producto de la volatilidad del crecimiento, y, en consecuencia, menor inversión (Stiglitz, 1998).

¿Por qué persiste el dogma de la estabilización?

En realidad, aunque detener una alta inflación es necesario para el crecimiento, la minimización de la inflación no provee más crecimiento. Bruno y Easterly (1995) han estimado que inflaciones mayores al 40% afectan el crecimiento económico, mientras que por debajo de ese umbral, no existe evidencia de que una menor inflación esté correlacionada con mayor crecimiento. Independientemente de si el umbral estimado es el correcto, estos resultados verifican la hipótesis de la asimetría, en cuanto a los impactos de la inflación.

Por otro lado, para popularizar la obsesión del control inflacionario, se ha vendido mucho la idea de que se trata del peor impuesto para los pobres. Esto puede ser cierto, *siempre y cuando no haya las adecuadas compensaciones*. Sin embargo, si lo que se quiere es ayudar a los pobres, existen mecanismos más eficaces que políticas que destruyen el sector real de la economía y, finalmente, perjudican a esos mismos pobres que se dice defender. Para el caso ecuatoriano, León y Vos (2000) presentan evidencia de que la pobreza aumentó durante períodos de alta inflación y disminuyó durante el período

1991-1997 en que se redujo la inflación. Sin embargo, durante dicho período la inflación promedio del país fue 36% y, como los mismos autores señalan, la reducción de la pobreza obedeció a mejoras salariales que permitieron recuperar el ingreso real de los trabajadores.

Los verdaderos beneficiarios del dogma de la estabilización

En realidad, una inflación baja y adecuadamente anticipada, ni teórica ni empíricamente tiene grandes efectos sobre crecimiento o distribución, más aún si existen las adecuadas compensaciones, como por ejemplo, ajustes salariales. Entonces, ¿a qué o quiénes responden estas clases de política? Para contestar esta pregunta, es necesario señalar que existe solamente un costo proveniente de la inflación, que es prácticamente imposible de evitar, incluso si se tiene una inflación pequeña y anticipada: la pérdida de valor de los activos líquidos.⁵ De esta forma, es básicamente el sector financiero de la economía, tenedor de activos líquidos en grandes cantidades, el que se descapitaliza con la inflación, lo cual verifica nuevamente que la política económica aplicada en América Latina en las últimas décadas ha tenido como condición de partida, básicamente proteger al capital financiero, independientemente de los costos que esto cause en los demás agentes y en la economía en su conjunto.

Como parte del dogma de la estabilidad, encontramos la estigmatización a todo aquel que disiente con sus postulados simplistas, de tal forma que solamente existen dos categorías de economistas: o amantes de la estabilidad, y, en consecuencia, supuestamente disciplinados y prudentes, o populistas, difuso término que sirve para encasillar a todo aquel que no esté con el paradigma dominante. En realidad, cada vez existe más evidencia sobre las costosas consecuencias de estas políticas en cuanto a empleo y crecimiento.

Por ejemplo, CEPAL señala claramente que los desalentadores resultados económicos obtenidos en América Latina se deben a las “políticas de gestión macroeconómica, basadas en un concepto de estabilidad restringido al control de la inflación y del déficit público, en las que se ignoran las im-

5 Estrictamente hablando constituye un costo para los tenedores de activos líquidos, pero no una pérdida neta para la sociedad, pues en realidad representa una transferencia de recursos hacia la autoridad central, en lo que se conoce como el *impuesto inflacionario*.

portantes repercusiones para el sector real de la economía”. (CEPAL, 2002:46-47).

Finalmente, la versión más extrema del *dogma de la estabilidad*, es, sin duda, la dolarización ecuatoriana. Un tipo de cambio fijo irreversible, en una economía abierta, pequeña y de baja productividad, es claramente un disparate técnico, que seguramente algún día controlará la inflación, pero que terminará quebrando al sector real de la economía. Como acertadamente manifiesta Stiglitz, “la dolarización controla inflación... ¡y nada más!”.

Hacia una verdadera estabilidad económica

Alcances de la verdadera estabilidad

Los países latinoamericanos deben superar la simpleza del control de la inflación como sinónimo de estabilidad económica. El concepto de estabilidad en economía es mucho más amplio, e incorpora, al menos, la estabilidad del crecimiento y del empleo. Además, la verdadera estabilidad económica supone dos condiciones básicas: que la situación es deseable, y que la situación es sostenible. En realidad, la mayoría de *estabilizaciones* realizadas en Latinoamérica, no cumplen ninguna de estos dos requisitos, pues se basan en la disminución del crecimiento, destrucción de empleo y deterioro de las condiciones sociales. Además, frecuentemente, ni siquiera son sostenibles, entre otras cosas, porque las mismas reformas estructurales han dejado a las economías latinoamericanas, más vulnerables a factores externos.

En palabras de CEPAL, existe una “mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente” (CEPAL 2002:91). Por ejemplo, en el caso ecuatoriano, se ha promovido como éxito la política económica por la reducción de la inflación pese a que, además de lo insostenible de la dolarización, el sector no petrolero del país crece a un ritmo menor que el de la población, y a que la tasa de desempleo abierto, no obstante la inmensa emigración de los últimos años, es de dos dígitos.

Las nuevas fuentes de inestabilidad

La inestabilidad económica observada durante los años ochenta fue fruto, básicamente, de los desequilibrios causados en el sector externo y sector fiscal por la mala implementación de los procesos industrializadores, así como por el servicio de la deuda externa, este último exacerbado con la subida de las tasas de interés en 1982. Hoy, estas fuentes de inestabilidad, aunque siguen vigentes, han sido fuertemente atenuadas. Sin embargo, durante los noventa, han aparecido nuevas y graves fuentes de inestabilidad, las cuales se han traducido en recurrentes crisis monetarias y de balanza de pagos, y han afectado gravemente el crecimiento y la generación de empleo de la región. En la raíz de estos problemas se encuentra la estrategia de desarrollo seguida, y, fundamentalmente, la liberalización financiera y la alta movilidad internacional de capitales que ésta conlleva.

Solamente las transacciones cambiarias en el mundo alcanzan 1.2 billones de dólares *por día*, es decir, cerca de 40 veces la producción *anual* de un país como Ecuador. Ante esta realidad, simplemente parece imposible para países pequeños y en desarrollo tener -o al menos garantizar- estabilidad de precios, así como crecimiento o empleo, en un mundo de tan alta movilidad de capitales.

Uniones monetarias latinoamericanas y reducción de vulnerabilidad

De hecho, la alta movilidad de capitales es una de las características más criticada de la globalización económica neoliberal, precisamente por la pérdida de las políticas nacionales, así como por los grandes destrozos que la especulación financiera internacional ha causado en los países en desarrollo, crisis que frecuentemente no son consecuencia de acciones directas de los países que las sufren, sino que son producto de lo que hacen o dejan de hacer los demás países, y hasta del humor de los inversionistas internacionales.

Ante esta situación, básicamente existen dos caminos. Si son deseables políticas soberanas y objetivos nacionales, el primero es, obviamente, reducir la movilidad de capitales.⁶ Por esta razón, muchos economistas, desde

6 Es necesario resaltar el hecho de "si... son deseables", pues en los últimos años en Ecuador se ha impuesto el criterio de que mientras menos instrumentos y políticas se tengan, mejor. Aunque esta

hace ya varios años, vienen denunciando la necesidad de poner *arena en los ejes de la carreta* de la globalización, es decir, determinadas barreras -tales como el impuesto Tobin⁷- para disminuir la movilidad de capitales. Por supuesto, dada la orientación de la globalización neoliberal, donde el interés que predomina no es el de los países en desarrollo sino el del capital internacional, estas propuestas han sido largamente obviadas.

Un segundo -aunque de ninguna manera excluyente- camino es, entonces, la necesidad de conformar bloques económicos de mayor tamaño que, a diferencia de los procesos de integración intentados anteriormente en Latinoamérica -los cuales ponían énfasis en lo comercial-, se caractericen sobre todo por ser *uniones monetarias*, para así disminuir la vulnerabilidad de las economías nacionales frente a los embates del capital financiero especulativo. El tener una moneda común exige la coincidencia de los ciclos económicos, o, en su defecto, una alta movilidad laboral al interior de la unión monetaria, para que el ajuste a los episodios de desempleo o inflación se realice, sin mayores costos por medio del sector real de la economía y, básicamente, a través del mercado laboral. En otras palabras, la renuncia a las monedas nacionales dentro de verdaderas uniones monetarias, debe ser compensada con la movilidad laboral al interior de la región, lo cual exige cierto grado de integración política. De esta forma, los imperativos económicos y la necesidad de monedas y economías regionales, impondrán también en un futuro no muy lejano el surgimiento de nuevas unidades geopolíticas.

Conclusiones: hacia una nueva concepción y estrategia de desarrollo

No es correcto decir que Latinoamérica ha logrado la estabilización de las economías. A lo sumo, ha logrado contener la inflación. Una verdadera estabilización económica exige una política de corto plazo, tanto monetaria cuanto fiscal, que recupere nuevamente el objetivo de estabilizar el creci-

posición intelectual no resiste ningún análisis serio, una de sus consecuencias directas ha sido la dolarización oficial de la economía ecuatoriana.

7 James Tobin ganó el Premio Nóbel de Economía en 1981, y desde hace más de 20 años viene proponiendo la necesidad de establecer un impuesto a los flujos internacionales de capitales. El impuesto Tobin no solo tendría efectos en cuanto a disminuir la volatilidad de dichos flujos, sino que la recaudación generada podría servir para financiar proyectos de desarrollo.

miento y mantener el pleno empleo de la economía, situando la macro estabilización de precios como un medio para lograr objetivos deseables, y no como un fin en sí mismo. Sin embargo, también es imprescindible controlar las nuevas fuentes de inestabilidad económica, básicamente la movilidad de capitales, para lo cual, en el mediano y largo plazo será ineludible la conformación de bloques económicos de mayor tamaño que se caractericen sobre todo por ser uniones monetarias.

Es claro que todo esto implicaría cambiar la estrategia y noción del desarrollo, pues se trata de recuperar políticas económicas soberanas en función de verdaderos proyectos nacionales, e impedir que las economías y el bien común estén sujetos al arbitrio de la entelequia del mercado.

Bibliografía

- Bruno, Michael; William, Easterly. 1995. *Inflation Crisis and Long-Run Growth*. Documento de Trabajo Nro. 1517 del Banco Mundial. Washington D.C. - EEUU.
- CEPAL. 2002. *Globalización y desarrollo*. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile.
- Correa, Rafael. 2004. *La vulnerabilidad de la economía ecuatoriana: hacia una mejor política económica para la generación de empleo, reducción de la pobreza y desigualdad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Quito - Ecuador.
- Keifman, Saúl. 2004. "Auge y derrumbe de la convertibilidad argentina: lecciones para el Ecuador". *Revista Iconos* No. 18, FLACSO. Quito - Ecuador.
- León, Mauricio y Rob Vos. 2000. *La pobreza urbana en el Ecuador 1988-1998: mitos y realidades*. Estudios e Informes del SIISE No. 2. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Lora, Eduardo. 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo". *IDB Working Papers*, No. 348. Washington D.C.
- OIT. 2002. *Ecuador. Empleo y protección social en Ecuador: propuestas de la OIT*. Segunda Edición. Quito: OIT.

- Rubini, Héctor. 2003. *Evaluación del plan de convertibilidad de la República Argentina (1991-2002)*. Ponencia presentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito. Febrero.
- Stiglitz, Joseph. 1998. *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus*. WIDER Annual Lectures #2. <http://www.wider.unu.edu/publications/publications.htm> WIDER, Helsinki-Finlandia.
- Tobin, James. 1998. *Can National Currencies Survive?* Paper prepared for the Annual World Bank. Conference Development Economics. Washington, D.C.
- Williamson, John. 1990. "What Does Washington Mean by Policy Reform?" En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* J. Williamson, editor. Institute for International Economics. Washington, DC.