

NEOLIBERALISMO Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA, una discusión sobre las reformas estructurales promovidas por el “Consenso de Washington”.

Mario Alberto Gaviria Ríos

SINTESIS

El trabajo está orientado por dos preguntas centrales ¿qué es la economía neoliberal? y ¿cuál ha sido su significado para el desarrollo de América Latina? Se muestra que, si bien el origen histórico de lo que hoy se conoce como neoliberalismo se remonta a los desarrollos teóricos clásicos franceses e ingleses del siglo XVIII, no es pertinente la identificación que se hace entre neoliberalismo y teoría económica clásica (y neoclásica). El discurso neoliberal no está plenamente fundado en la teoría, se basa en ideas económicas, pero tomadas en su forma más polarizada, sin incorporar el reconocimiento de fallas de mercado. Identificando en su propuesta una defensa del enfoque procedimentalista del bienestar, en el cual se confía en que la dinámica generada por el mercado conduce de manera automática a la eficiencia y a la equidad, se concluye que con la misma no se ha logrado garantizar una dinámica económica ni se ha propiciado una distribución de la riqueza generada con criterios de igualdad (a cada uno según su merecido) y equidad (a cada uno según su posibilidad). Además, la exaltación que hace del individualismo y la cultura del consumo tiende a provocar una perversión antropológica en donde el “tener para ser” se impone a la idea del “ser para tener”.

DESCRIPTORES: liberalismo, desarrollo, crecimiento, desigualdad.

ABSTRACT

This paper is oriented by two main questions ¿what is the neoliberal economy? and ¿what has been its meaning for the development of Latin America? It is shown here that, although the historical origin of what today is known as neoliberalism goes back to the French and English classical development theories, it is not pertinent the identification that is done among neoliberalism and classical economic theory (and neoclassical). The neoliberal discourse is not fully founded in the theory, it is based in economical ideas, but this ideas are taken in its more polarized form, without taking into account the recognition of market failures. Identifying in its proposal a defence of the procedural approach of the well-being, in which the dynamics generated by the market leads in an automatic form to the efficiency and the equity, it is concluded that with the same one has not been possible to guarantee an economic dynamics, neither a distribution of the wealth generated with judgements of equality (give each one what he deserves), and equity (give to each one according to his possibilities). Besides, the exaltation that the individualism does and the consumption culture tends to provoke an anthropological perversion where “own to be” is more important than the idea of “be to own”.

DESCRIPTORS: Liberalism; Development; Growth; Inequality

Introducción.

Este trabajo está orientado por dos preguntas centrales ¿qué es la economía neoliberal? y ¿cuál ha sido su significado para el desarrollo de América Latina? Pero para abordar dicho análisis se considera necesario, inicialmen-

te, tener una referencia sobre lo que está detrás de esa partícula “neo”, en este caso el *liberalismo*; pues ella al igual que el “post” es con frecuencia peligrosa, puede convertirse en una nube indefinida sin contenidos precisos.



El término “liberalismo tiene diversas acepciones. Puede hablarse en primer lugar de un *liberalismo filosófico*, señalando con ello de una manera muy general al pensamiento ilustrado moderno que situó a la razón como único criterio de verdad. En segundo lugar, se puede estar haciendo referencia al *liberalismo político* que luchó contra las monarquías absolutas, que estuvieron apoyadas generalmente en legitimaciones religiosas.

Finalmente está el *liberalismo económico*. Desde la Riqueza de las Naciones de Adam Smith en el último tercio del siglo XVIII, pasando por la expansión de una doctrina extrema del *Laissez – faire* alrededor de la mitad del siglo XIX, este liberalismo sigue teniendo actualidad y tiende a identificarse con el “neo”. Sin embargo, y es uno de los propósitos de este documento, existen argumentos que sustentan la idea según la cual lo que hoy se conoce como neoliberalismo no se debe identificar plenamente con el liberalismo económico clásico.

Acá se discute, entonces, la identificación entre neoliberalismo y teoría económica clásica (y neoclásica) que se ha venido haciendo de manera superficial. Como bien lo afirma González (1998, 5), la *economía neoliberal* no es una categoría de aná-

lisis apropiada; en tanto no tiene un estatuto propio, ni en el campo de la teoría económica, ni en el campo de la política económica. Más bien, lo que se reconoce es un *discurso neoliberal*, un fundamentalismo de mercado como diría Davidson (2003,171), que ha tenido repercusiones importantes y de diversa naturaleza en los países en desarrollo.

Para los propósitos antes referidos el documento está estructurado en cuatro partes, la primera de las cuales es esta introducción. En las partes restantes se explorarán los orígenes históricos y teóricos del neoliberalismo, se sintetizará su propuesta económica para los países latinoamericanos y se marcarán algunos derroteros básicos para la evaluación de las consecuencias económicas, sociales y éticas, de dicha propuesta en la sociedad y la economía regional.

Los orígenes del neoliberalismo

El neoliberalismo se ha convertido en un lugar común y en un adjetivo peyorativo. Se le identifica con la derecha en general, se le confunde con los monetaristas a veces, pero también se le relaciona con los defensores de la estabilidad macroeconómica. En esta sección se discuten los aspectos relaciona-



dos con el origen de las ideas que fueron llevadas a la práctica por Margaret Thatcher en Inglaterra y por Ronald Reagan en los Estados Unidos¹ y fueron implementadas en América Latina fundamentalmente a través de lo que se llamó el “*Consenso de Washington*”, el cual estuvo basado en tres grandes ideas: disciplina macroeconómica, economía de mercado y apertura al mundo (Davidson, 2003, 172).

El origen histórico de lo que hoy se conoce como neoliberalismo económico se remonta a los desarrollos teóricos clásicos franceses e ingleses del siglo XVIII. Con Adam Smith se da inicio a una reflexión autónoma de la sociedad basada en la explicación de la existencia y funcionamiento del mercado. A su vez, es con el trabajo de dicho teórico clásico que se imponen el atomismo, el automatismo y el utilitarismo, que caracterizan hoy al análisis neoliberal.

Un atomismo que concibe a las sociedades como una suma de individuos que actúan por sí y para sí; pero en su acción egoísta, según el automatismo que predomina en el pensamiento de Adam Smith, los individuos terminarán beneficiando a toda la sociedad, construyendo vínculos armoniosos de los hombres

en sociedad. Así mismo, y de acuerdo con una percepción utilitarista del bienestar, la acción egoísta y racional de cada individuo, al aumentar su propia utilidad, conducirá a la maximización de la utilidad total de la sociedad.

De ello se desprende la necesidad de una libertad individual en el dominio económico, como requisito de la libertad y la armonía de la sociedad. El mercado aparece así como el más riguroso y eficiente distribuidor de tareas entre los integrantes de esa sociedad y el orientador de los recursos existentes. A su vez, la competencia se muestra como el mecanismo regulador. Ideas que están presentes en la propuesta neoliberal para América Latina y los países en desarrollo.

Sin embargo, lo anterior no significa que se puedan considerar como iguales el pensamiento económico clásico y el neoliberalismo. Ni siquiera se pueden considerar como plenamente equivalentes el neoclasicismo económico y el neoliberalismo. Si bien se sustenta que Hayek, Von Mises y Friedman son los iniciadores modernos del pensamiento neoliberal (Dos Santos, 1999, 510), debe advertirse que este último ha “evolucionado” hacia una política

¹ A través de fuertes programas de austeridad monetaria; reducción de los impuestos; disminución de los gastos sociales, los salarios y el poder sindical; desregulación de los mercados y una intensificación de la competencia internacional (Kalmanovitz, 2001, 183).



profundamente conservadora, caracterizada por una incapacidad para la autocrítica, que le plantea grandes diferencias, aún, frente a la ortodoxia neoclásica.

Como bien lo describe Dos Santos, por iniciativa de Von Mises y Hayek, en 1947 se formó en el hotel Mont Pèlerin en el sur de Suiza un nuevo grupo doctrinario, cuya propuesta liberal estaba en franca oposición a la hegemonía keynesiana, que justificaba la intervención estatal en el ámbito económico, y a la fascinación que provocaba la Unión Soviética y el “romanticismo” de la revolución rusa. La sociedad Pèlerin logró una gran expansión académica, sobre todo a partir de la escuela de Chicago, donde Hayek enseñó entre 1950 y 1962, y otros centros europeos, australianos y asiáticos; y dio origen a las ideas neoliberales, cuyas raíces teóricas se encuentran en la economía normativa de la Universidad de Chicago, desarrollada por Milton Friedman e inspirada por Hayek (Arroyo, 1993).

Pero la pregunta pertinente es si existe en la actualidad una línea de continuidad entre el pensamiento de estos autores neoclásicos y el

neoliberalismo? Al respecto, se plantea como hipótesis que no hay una secuencia clara que vaya del pensamiento económico neoclásico hacia el discurso neoliberal.

El discurso neoliberal no está plenamente fundado en la teoría. En forma específica, se basa en ideas económicas, pero tomadas en su forma más polarizada, sin incorporar el reconocimiento de fallas de mercado² (debidas a diversos grados de poder de mercado, incertidumbre, externalidades en la producción o el consumo, economías de escala en la producción) y sin dar cabida al tratamiento que según la teoría económica pueden tener esas fallas de mercado.

De manera cierta, el discurso neoliberal no está basado en la versión actual de la teoría neoclásica; la cual reconoce explícitamente que es una “teoría”, es decir, un proceso de aproximación parcial a la realidad a partir de supuestos y de un manejo lógico de los mismos, proceso que requiere una constante referencia a los datos de la realidad; de tal manera que pueda irse construyendo una secuencia de teorías cada vez más relevantes para esa realidad³. En contraste apa-



- 2 Ni siquiera Friedman y Hayek se dejaron deslumbrar por las maravillas del mercado (González, 1998, 7). El trabajo teórico de la corriente neoclásica no se reduce al análisis en las condiciones del modelo estándar de mercado Arrow – Debreu, sino que reconoce fallas de mercado que exigen su incorporación en el estudio. Evidencias de esa capacidad de autocrítica, aún en la ortodoxia neoclásica, son el teorema de la imposibilidad de Arrow, la teoría de juegos y el reconocimiento de las asimetrías de la información y la búsqueda de endogeneidad en el cambio tecnológico, entre otras.
- 3 En el prólogo a la teoría de los precios M. Friedman (1993, 13) señaló que “...Como economista interesado en los problemas económicos de la realidad, no puedo eludir el material empírico acumulado durante estos diez últimos años, y ello me obliga a abandonar mi pretensión de ocuparme inmediatamente en la reelaboración de la versión presente...”.

rece la pretensión del discurso neoliberal, el cual se presenta como tenedor de la verdad sobre la sociedad, la economía y la política.

Además, y como es natural, la política económica (y en el caso que nos ocupa, la que se desprende del discurso neoliberal) no surge solamente de teorías económicas, ni resulta conveniente que esté basada solo en éstas. La política económica requiere del consenso de otros enfoques complementarios; por ejemplo, la política, la historia, la antropología, la sociología, la ética y las consideraciones culturales. En este sentido los debates sobre teoría económica se mueven en el ámbito de los supuestos y operaciones lógicas, mientras que los debates sobre políticas económicas son más comprensivos y pertenecen más al orden de lo práctico, en donde la defensa de intereses individuales y de grupo tienen su campo de acción. Ello hace aún más comprensible la distancia entre la teoría clásica y neoclásica y la política económica impulsada por el neoliberalismo.

Debe reconocerse, sin embargo, que ciertos aspectos del liberalismo clásico, inglés y francés, están presentes en el discurso neoliberal. De un lado, está la absolutización del mercado que, en clara identidad con Adam Smith, considera que el orden competitivo se da de manera natural y no en for-

ma tendencial; del otro, se observa el escaso interés por las libertades políticas, considerando con Quesnay que el absolutismo parece ser el mejor medio (Vélez, 1989, 25). Finalmente, una línea que ha sido constante desde el liberalismo clásico, se observa en la corriente neoclásica y se evidencia en el discurso neoliberal, es la intención de naturalizar la economía.

En esa perspectiva se concibe que el proceso social está sometido a fuerzas naturales por fuera de lo institucional o voluntario; y la ciencia económica no es más que la aplicación del orden natural en el gobierno de las sociedades, por lo que es constante en sus principios y es tan susceptible de demostración como las ciencias físicas. Como manifestación de lo anterior, se presenta la economía como una ciencia “dura” y se defiende la universalidad de la teoría económica. Esa pretensión de universalidad alcanzó pleno furor con el Fin de la Historia de Fukuyama, en donde se expresa claramente la perspectiva teleológica del neoliberalismo.

La propuesta neoliberal para el desarrollo.

En una síntesis forzada, se puede identificar la propuesta neoliberal por su defensa de la secuencia: *li-*



bertad → *eficiencia* → *equidad*, que en el medio académico se conoce como el enfoque procedimentalista del bienestar; a partir del cual se confía en que la dinámica generada por el mercado conduce de manera automática a la eficiencia y a la equidad.

La libertad económica, con la cual se da inicio a la secuencia, se expresa en el mercado y la libre competencia. En su forma natural los precios y los salarios son flexibles, por lo que cualquier desequilibrio en los mercados de bienes y servicios y de trabajo se corregirá de manera automática, mediante la fluctuación de precios y salarios. Entonces, resulta improbable un desequilibrio permanente en dichos mercados que conduzca a la crisis y al desempleo involuntario.

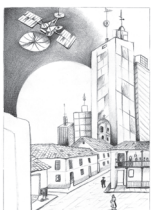
Por el contrario, la intervención estatal genera distorsiones que pueden terminar provocando estos males. Baste señalar que un régimen laboral inadecuado y/o la imposición de un salario mínimo pueden incorporar inflexibilidades en el mercado laboral y conducir al desempleo involuntario. Del mismo modo, un gasto público excesivo puede conducir a un desequilibrio fiscal que presiona sobre las tasas de interés y

obliga al gobierno a elevar las tasas impositivas, con lo que se desestimula la iniciativa privada.

En este cuestionamiento a la intervención estatal, el neoliberalismo resalta igualmente la inconveniencia de una expansión sostenida de la oferta monetaria, que sólo provoca inflación y mayor incertidumbre a la inversión privada. Así mismo, rechaza la presencia de los subsidios estatales a las actividades productivas, por considerar que estos sólo promueven actividades ineficientes, incapaces de sobrevivir en condiciones de libre competencia.

La idea neoliberal confía entonces en que la libertad económica garantizará la eficiencia en el desempeño económico. Según su planteamiento, las personas actúan siempre en función de su propio interés y se comportan de manera racional⁴; de tal forma que en condiciones de libre competencia la condición optimizadora de las personas asegura una asignación eficiente de los recursos que posee la sociedad.

El modelo propuesto tiene entonces la ventaja de crear utilidad independientemente de la calidad moral de las personas (de los sujetos del intercambio), ya que basta con



⁴ Esto significa que poseen un orden de preferencias con consistencia lógica, utilizan toda la información a su alcance y orientan sus decisiones a la maximización de su utilidad (“más con menos”).

que el natural egoísmo se exprese en un comportamiento racional. Aunque sea motivado exclusivamente por el interés personal (“dame tal cosa que necesito y te daré otra que tú necesitas”).

Finalmente, esa eficiencia se traduce en forma necesaria, y de manera automática, en mayor equidad y bienestar social. De este modo el neoliberalismo hace una defensa de la justicia como *justicia conmutativa*, es decir, aquella determinada por las leyes del mercado⁵, donde lo que importa es la igualdad de oportunidades, no de resultados, y la libre concurrencia es garantía de ello.

En una clara perspectiva utilitarista, el neoliberalismo evita evaluar la justicia de una distribución dada del ingreso y la riqueza en la sociedad⁶ y se centra de manera exclusiva en maximizar la sumatoria de utilidades personales, pues considera que los resultados distributivos son el producto de la acumulación voluntaria de distintas generaciones y de una remuneración a los factores productivos determinada por la productividad y la intensidad de los esfuerzos desplegados, en

vez de estar determinados por características que escapan al control y la responsabilidad personal.

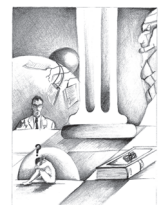
En consecuencia, el neoliberalismo rechaza las políticas redistributivas, pues ellas se financian a través de la tributación al capital, lo cual desestimula la inversión privada y frena el crecimiento económico sin propiciar un verdadero aumento del bienestar social. Si se entiende el bienestar de la sociedad como la sumatoria de las utilidades personales y el objetivo es maximizar dicha sumatoria, independientemente de cómo se distribuyan esas utilidades entre los diferentes miembros de la sociedad, la ganancia que obtiene una persona peor situada en la escala de ingresos ante una distribución más igual de dicho ingreso y la consecuente transferencia en su favor, es totalmente compensada por la pérdida que sufre la persona mejor situada⁷. En este sentido la mayor igualdad de ingreso no tiene por qué alterar el bienestar de la sociedad.

Bajo esta perspectiva la política social debe ser meramente compensatoria, orientada a atender

5 En consonancia con Hayek, el neoliberalismo piensa que la justicia puede ser sólo atribuida a la acción humana y las reglas de la justicia son meras prohibiciones. Esto significa que no puede haber estructuras injustas y que la así llamada justicia social no tiene sentido. Dado que el mercado es un orden no intencional no tiene sentido llamar justa o injusta la manera como el mismo distribuye los bienes (Arroyo, 1993).

6 A partir del concepto de óptimo paretiano se elude la necesidad de emitir juicios de valor sobre una distribución dada. Un cambio implica una mejora de Pareto sólo si nadie ve empeorada su situación al tiempo que alguien alcanza una mejor condición. En ese sentido, si la suerte de los pobres no puede mejorarse sin reducir la opulencia de los ricos, la situación será un óptimo de Pareto a pesar de la disparidad entre ricos y pobres.

7 Según el postulado maximalista, se supone que la utilidad no tiene límites y que la valoración del bien consumido es estrictamente subjetiva. En consecuencia, una persona puede mejorar en forma indefinida su utilidad.



los problemas de corto plazo; es decir, debe reducirse a una acción de “asistencia a los pobres”. En el largo plazo se espera que la dinámica económica genere las condiciones para superar cualquier situación de pobreza; de ahí que se afirme que la equidad es derivada del crecimiento económico.

La propuesta anterior se impuso a los países de América latina a través del llamado “*Consenso de Washington*”, un término acuñado por John Williamson (Davidson, 2003, 173). El “Consenso” surgió de la conferencia “Latin American Adjustment: ¿how much has happened?” organizada por el Instituto de Estudios Económicos Internacionales en noviembre de 1989. La conferencia identificó diez aspectos que sirvieron de base para definir las reformas de política económica que los países deudores debían tener como objetivo. Dichos aspectos son: disciplina fiscal, recortes al gasto público, reforma tributaria (incluidos los impuestos indirectos y la ampliación de la base tributaria), liberalización financiera, un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, desregulación y la protección a los derechos de la

propiedad. Todas estas políticas pueden resumirse en la firme creencia de que el libre mercado es la clave del desarrollo económico.

El factor determinante para la adopción de este modelo de desarrollo en América Latina fue la severa crisis económica de estos países, acentuada de manera considerable por el estallido del problema de la deuda externa a comienzos de los años ochenta. Sin duda, el impacto mismo de esa deuda y los procesos de renegociación a los que condujo fortalecieron la influencia y control ejercidos por las instituciones financieras internacionales sobre los procesos políticos y económicos de la región.

Algunas implicaciones de la propuesta neoliberal para América Latina.

Al momento de evaluar las implicaciones de la propuesta de desarrollo impulsada por el neoliberalismo para América Latina, es necesario reconocer que ella le significó a estos países el recordar la importancia de los mercados y la promoción de la competencia. Si bien no es exclusivo del discurso neoliberal⁸, es a partir del mismo que en la región se da una nueva



8 Es más, desde 1961 la CEPAL, en sus escritos presentados a los gobiernos, afirmó que la política de industrialización en América Latina había sido asimétrica, pues había estimulado la producción para el mercado interno y había descuidado la posibilidad de exportar manufacturas, por lo que recomendó combinar las dos medidas.

mirada a los mercados externos, reconociendo su importancia y la imposibilidad de seguir sustentando el crecimiento económico en los mercados internos de los países.

Es indiscutible que la promoción de una mayor competencia era necesaria, dado el predominio de estructuras monopólicas al interior del sector productivo de estos países, lo cual se tradujo en último término en baja calidad de los productos, escasez de opciones y sobrepuestos.

Igualmente destacable fue el rescatar la importancia del corto plazo en el análisis, lo cual se expresó en la insistencia de dicho discurso por alcanzar los equilibrios macroeconómicos interno y externo. América latina había olvidado la necesidad de conservar el

equilibrio fiscal y uno de los componentes centrales de la propuesta neoliberal es la búsqueda del mismo. Otro tanto se puede decir del equilibrio de balanza de pagos. Sin embargo, es cuestionable la insistencia del neoliberalismo en el uso de estrategias meramente recesivas: la reducción del gasto público y privado.

Estos ajustes macroeconómicos, sin embargo, han contribuido con la reducción de la deuda externa como proporción de las exportaciones de la región (cuadro No 1). Entre 1994 y el 2003 esa relación disminuyó en 100 puntos porcentuales, ubicándose en este último año en 172%. Esto puede significar a futuro una liberación importante de recursos y divisas para su potencial uso en procesos productivos y de desarrollo social.

Cuadro No 1.

América Latina y el Caribe, Indicadores de desempeño económico (%).

Año	Crecimiento precios al consumidor	Desempleo urbano	Deuda externa como proporción de exportaciones	Crecimiento del PIB per cápita	Crecimiento del PIB
1994	324.3	7.7	273	3.4	5.2
1995	25.4	8.5	239	-0.6	1.1
1996	18.2	9.2	225	2.1	3.8
1997	10.5	8.8	230	3.4	5.1
1998	9.8	9.9	229	0.6	2.2
1999	9.4	10.5	211	-1.1	0.5
2000	8.7	10.0	174	2.1	3.7
2001	6.0	9.8	181	-1.1	0.4
2002	12.1	10.6	184	-1.9	-0.4
2003	9.0	10.7	172	0.0	1.5

Fuente: CEPAL (2003).



También, en el campo de los equilibrios macroeconómicos y el interés por el corto plazo, la propuesta neoliberal en América Latina ha significado una lucha incansable contra la inflación, logrando frenar la dinámica hiperinflacionaria que predominó en varios de los países de la región. De esta forma, en la década de los noventa y en los años recientes ha tendido a predominar una baja tasa de crecimiento de los precios en la región, aunque a costa de un significativo aumento en las tasas de desempleo (cuadro No 1).

Si bien la tasa promedio de crecimiento de los precios al consumi-

dor ha observado en los últimos años una tendencia decreciente en la región, ese comportamiento ha estado acompañado por un aumento persistente en la tasa de desempleo, lo que podría estar evidenciando la presencia de un “trade – off” entre inflación y desempleo. Hipótesis esta que se constata con el análisis de algunos casos particulares como Argentina, cuya tasa de desempleo pasa de 9.6% a 21% entre 1994 y 2002, Colombia (donde el cambio en el mismo período es de 8.6% a 17.6%), Venezuela (de 6.6% a 15.8%), Uruguay (de 8.3% a 17%) y Chile (de 6.5% a 9%).

Cuadro No 2.

Trabajadores asalariados sin contrato de trabajo y sin seguridad social, para algunos países de América latina (%).

País	Año	Sin contrato de trabajo	Sin seguridad social
Argentina	1990	21.9	29.9
	1997	33.0	37.3
Brasil	1989	35.1	26.9
	1996	46.3	34.9
Chile	1990	15.1	20.1
	1996	22.2	19.6
México	1989	32.4	36.3
	1996	37.7	35.6
Colombia	1989	37.5	n.d.
	1996	31.0	28.5
Costa Rica	1990	n.d.	22.5
	1997	n.d.	26.2
Perú	1989	29.9	n.d.
	1997	41.1	n.d.

Fuente: CEPAL (2002a).



En adición al deterioro cuantitativo del empleo en los países de la región, la desregulación del mercado laboral, impulsada por la propuesta neoliberal⁹, ha impactado de igual forma las condiciones de contratación y de seguridad social (ver cuadro No2). Con excepción de Colombia, las reformas al régimen laboral de las diferentes economías han provocado un aumento en el número de trabajadores asalariados que no tienen contrato de trabajo; al tiempo que tienden a aumentar los trabajadores que no están cubiertos por un sistema de seguridad social.

El signo negativo de la flexibilización del mercado laboral radica principalmente en que ha propiciado, a la vez que reconocido, la creación de empleos de mala calidad, ya sea por su inestabilidad, sus bajas remuneraciones, su desprotección social o sus condiciones de trabajo inadecuadas. De esta manera, además del aumento en el desempleo registrado en la mayoría de los países, ha habido un proceso más general de intensificación de la inestabilidad e inseguridad laborales, asociadas a la flexibilización de las contrataciones y al peso creciente del empleo informal.

Como lo sugieren algunos trabajos de la CEPAL (2001b, 96), la precariedad de las ocupaciones se ha ido acentuando en forma paulatina, lo cual se hace manifiesto en la creciente proporción de empleos de baja productividad. Desde 1990, la proporción de empleos informales en el área urbana se ha elevado en más de cinco puntos porcentuales, equivalentes a un crecimiento del sector informal cercano a los 20 millones de personas. En otras palabras, 7 de cada 10 nuevos empleos en la zona urbana se generaron en el sector informal o de baja productividad.

De esta forma, cerca de 66 millones de personas en las áreas urbanas laboraban en 1999 en el sector informal, que proveía alrededor del 48% de los empleos urbanos en América Latina (cuadro No 3). La alta correlación entre la informalidad y la precariedad en el mercado laboral permite interpretar estos datos como un indicio de la mala calidad del empleo que prevalece en la región, usualmente relacionada con aspectos tales como la inestabilidad laboral y la falta de acceso a la seguridad social.

⁹ La desregulación del mercado de trabajo ha sido concebida como una condición necesaria para sostener y aumentar la competitividad, sobre todo de aquellos sectores más directamente involucrados en el proceso de integración a la economía mundial. Esta flexibilización ha sido bastante generalizada en América Latina y el Caribe, pese a que los países se insertaron en el comercio internacional con patrones de especialización diferentes (CEPAL, 2002a).



Cuadro No 3.

América Latina, estructura del mercado de trabajo en las zonas urbanas (%)

Sector	1990	1994	1997	1999
Formal	57.0	54.3	52.5	51.6
Informal	43.0	45.7	47.3	48.4

Fuente: CEPAL (2001b).

En cuanto al desempeño económico de los países de América latina, es clara la mayor inestabilidad de su crecimiento económico¹⁰. Dicha inestabilidad se expresa en la alta variabilidad que presentan las tasas de crecimiento del PIB y del PIB per cápita regionales (cuadro No 1). Pero resulta más preocupante la incapacidad que muestran las reformas impulsadas por el neoliberalismo para alcanzar tasas de crecimiento económico aceptables y compatibles con la necesidad que tienen los países de la región de crear una riqueza material que posibilite una mejora en el bienestar de su población¹¹.

Contrario a aquello que sería deseable, el escaso crecimiento económico observado ha significado, durante el período en análisis, la caída en cuatro ocasiones del ingreso per cápita; el cual a pesar de ser un indicador agregado que no revela en forma adecuada la evo-

lución de las condiciones individuales, sí evidencia una pérdida de bienestar en gran parte de la población latinoamericana, especialmente si se tiene en cuenta el deterioro paralelo, en términos cuantitativos y cualitativos, del mercado laboral.

En un examen de los resultados de las reformas [neoliberales], La CEPAL (2001a, 58) afirma que los progresos han sido frustrantes en materia de crecimiento económico, transformación productiva y aumentos de productividad. Considera, además, que esta insuficiente recuperación del crecimiento ha sido inestable como consecuencia de los estilos de manejo macroeconómico prevalecientes en el contexto de alta volatilidad que ha caracterizado a los mercados financieros internacionales.

Gutiérrez Garza (2003, 123) observa que la estrategia



10 Debe tenerse en cuenta que esta inestabilidad es también atribuible a la mayor integración financiera que caracteriza el avance en los procesos de globalización.

11 Según estimaciones de La CEPAL (2001b, 56-63) para reducir a la mitad los actuales índices de pobreza extrema hacia el año 2015, objetivo central de la Declaración del Milenio, se requiere una tasa de crecimiento promedio anual del producto per cápita no inferior a 2.3%.

exportadora que se promovió con las reformas no ha logrado los efectos esperados sobre el crecimiento. Mientras entre 1970 y 1980 las exportaciones latinoamericanas crecieron a una tasa promedio anual del 2.0% sus economías crecieron en 5.6%; a su vez, en el período 1980 – 1995 el ritmo de expansión de las exportaciones fue del 6.2%, pero el crecimiento de las economías fue tan solo del 1.8%. Gutiérrez Garza considera entonces que esa estrategia solo le ha significado a la región una subordinación del proyecto nacional de fortalecimiento de los mercados internos, a través de mejoras en los salarios, redistribución del ingreso y políticas públicas de lucha contra la pobreza.

Por su parte Rhenals (2003, 79) en un trabajo reciente, aunque reconoce que el desempeño ha sido inferior a las expectativas que desataron las reformas implementadas, atribuye esto en gran medida a los efectos de las crisis internacionales. Señala que en la segunda mitad de los noventa la región afrontó los impactos de las crisis asiática y rusa, además de la mexicana; presentándose en la región tres recesiones origina-

das principalmente en factores externos.

En forma adicional, Rhenals considera que, para analizar los efectos de las reformas sobre el crecimiento económico, es necesario establecer diferencias entre los países, de acuerdo con la magnitud y la velocidad con que ellas se implementaron. De esta forma encuentra que en los países más reformadores (Chile, Jamaica, Trinidad y Tobago) las tasas de crecimiento se recuperaron fuertemente, con respecto a las registradas en los ochenta, y fueron las más altas de la región; resultando aún más notorias las diferencias en términos del PIB per cápita.

Otro aspecto destacable durante el período de reformas neoliberales en la región, fue la mayor desigualdad en la dinámica de crecimiento económico per cápita de los países (cuadro No 4). Si bien el comportamiento de la desviación estándar del logaritmo del PIB per cápita ha sido ascendente desde los años cincuenta, lo cual denota una tendencia divergente en el desempeño económico de los países, este indicador aumentó con mucha más fuerza en el corto período 1990 - 1998.



Cuadro No 4.

América latina y el Caribe, índices de desigualdad en el desempeño.

Año	Desviación estándar del logaritmo del PIB per cápita	Desviación estándar del crecimiento del PIB per cápita.
1950	0.51	-
1973	0.56	1950 - 1973: 1.50
1990	0.60	1973 - 1990: 1.43
1998	0.70	1990 - 1998: 2.15

Fuente: CEPAL (2002a).

Existen entonces razones para pensar que las reformas neoliberales contribuyeron a acelerar la dinámica de la divergencia en el crecimiento económico per cápita que ya se venía observando en períodos anteriores. Para fortalecer esta idea, se puede observar en forma complementaria que la desviación estándar de ese crecimiento había disminuido entre 1973 y 1990, pero en la década de los noventa se presenta un aumento significativo y el indicador de convergencia (en este

caso, divergencia) alcanza un nivel que supera los promedios históricos. Podría entonces afirmarse que el neoliberalismo promueve al nivel de los países lo que hace al nivel de las personas: el individualismo; considerando de nuevo que los resultados son el producto de la acumulación voluntaria de distintas generaciones y de la intensidad de los esfuerzos desplegados, en vez de estar determinados por características que escapan al control y la responsabilidad de los países.

Cuadro No 5.

América Latina, Indicadores de pobreza e indigencia

Año	Población pobre (millones de personas)	Población pobre (%)	Población indigente (millones de personas)	Población indigente (%)
1990	200	48.3	93	22.5
1997	204	43.5	89	19.0
1999	211	43.8	89	18.5
2000	207	42.1	88	17.9
2001	212	42.5	91	18.2
2002*	220	43.4	95	18.8
2003*	225	43.9	100	19.4

*Proyectado.

Fuente: CEPAL. 2002b.



En el ámbito social, el desempeño de los países a partir de las reformas neoliberales promovidas por el Consenso de Washington es igualmente discreto. Durante los noventa en ninguno de ellos se observó una mejora en las condiciones de desigualdad y sólo en México y Nicaragua se presentó una leve disminución en el coeficiente de GINI entre 1999 y el 2002 (CEPAL, 2002b). La desigual distribución del ingreso continúa siendo un rasgo sobresaliente de la estructura económica y social de América Latina, lo que le ha valido ser considerada la región menos equitativa del mundo.

A fines de la década de los noventa, un ordenamiento de los países en función del coeficiente de GINI, calculado a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas, muestra que la mayor concentración se presenta en Brasil, cuyo indicador alcanza un valor de 0.64. Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Colombia, Paraguay, Chile, Panamá y Honduras, son también países de alta desigualdad, con coeficientes de GINI entre 0.55 y 0.6. Algo más moderada resultó la concentración del ingreso en Argentina, México,

Ecuador, El Salvador, República Dominicana y Venezuela, donde dicho coeficiente observó valores iguales o ligeramente superiores a 0.5. En tanto, Uruguay y Costa Rica siguen siendo los países con menor desigualdad, con índices por debajo de 0.48 (CEPAL, 2001b, 18).

De igual forma, no se han alcanzado los objetivos de reducción de la pobreza en la región (cuadro No 5). Si bien se observa una disminución en los indicadores de incidencia, es decir, una caída en el porcentaje de población pobre e indigente respecto al total, es claro que sigue aumentando el número de pobres y de pobres en condiciones de indigencia. Según las estimaciones de La CEPAL, entre 1990 y el 2003 el número de personas pobres en la región se incrementó en 25 millones, y el de aquellas que presentaron condiciones de pobreza extrema lo hizo en 17 millones.

Aunque resulta ligero atribuir de manera plena este desempeño social a la propuesta impulsada por el neoliberalismo para América latina¹², lo cierto es que durante la vigencia del modelo de desarrollo

12 Rhenals (2003, 84) considera que las causas de dicha inequidad son más profundas y se encuentran en el lento ritmo de acumulación de capital humano y en la manera como los mercados e instituciones reproducen los patrones existentes de distribución de los activos físicos y la educación; es decir, esas desigualdades datan de tiempo atrás. Contrario a ello, Gutiérrez Garza (2003, 7) afirma que *“En el terreno de las consecuencias estructurales, el neoliberalismo ha debilitado las estructuras económicas vigentes, despojando de contenido social a las instituciones y agudizando los, ya de por sí, serios problemas de desigualdad social existentes en la población latinoamericana”*.



propuesto por dicha corriente no se han logrado mayores avances en términos de reducción de la pobreza y las desigualdades predominantes; lo que claramente no ha estado dentro de las preocupaciones de la política pública orientada por este discurso.

Como se señaló, el neoliberalismo considera que los resultados distributivos son el producto de los esfuerzos desplegados, en vez de estar determinados por características que escapan al control y la responsabilidad personal. Al respecto cabe anotar que, si bien es crucial la distinción entre igualdad de oportunidades (dotes iniciales de riqueza, acceso a educación, nutrición y salud, talento, origen familiar, raza, género - factores que en su mayoría escapan al control de las personas) e igualdad de resultados y se reconoce a la primera como el objetivo válido para una política pública, no se puede ignorar el hecho que el esfuerzo y la asunción de riesgos no son plenamente independientes de las condiciones originales iniciales.

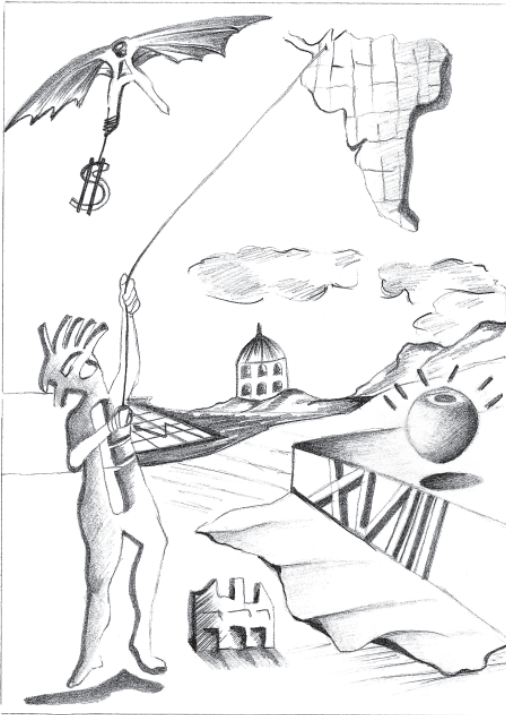
En esta perspectiva, el análisis de las condiciones de igualdad de ingresos y de pobreza en una sociedad tiene necesariamente implicaciones éticas que confrontan la pretendida neu-

tralidad valorativa de la economía. Bajo la influencia del marginalismo neoclásico, se inició una separación de la disciplina de las discusiones sobre aspectos políticos, sociales y morales; intensión que se renueva a partir del discurso neoliberal. En un propósito extremo de científicidad, se considera posible y conveniente separar en forma clara los hechos (cómo “son” las cosas) de los deseos (cómo “deberían” ser o cómo se “desearía” que fueran)¹³. La razón última que sustenta la defensa de esa neutralidad es el problema de las comparaciones interpersonales. Los más ortodoxos dirán que las comparaciones interpersonales de utilidad de una distribución dada incorporan siempre juicios de valor, los cuales no son científicamente admisibles.

Con el neoliberalismo se revitaliza entonces la pretensión de la economía como una ciencia neutral en términos valorativos. Además, la exaltación que hace del individualismo y el egoísmo¹⁴ humanos promueve “la aniquilación del otro” y termina concibiendo al proceso económico como un “negocio de suma cero”, lo cual es cuestionable desde el punto de vista ético y contradictorio en lo económico: *sin adversario no hay competencia*.



¹³ La economía se interesa por el análisis de los hechos, el deber ser corresponde al campo de la filosofía moral o la política.
¹⁴ En una perspectiva utilitarista se valora el egoísmo como “bueno”, dados los resultados que produce: la maximización de la sumatoria de utilidades.



Una cosa es afirmar que el egoísmo es el motor de la historia y otra reconocer la presencia del egoísmo en la conducta humana; en la cual se observan otras dimensiones que se basan en la reciprocidad, la solidaridad, la motivación de logro y los intereses gremiales. *“Por un lado, el hombre, además de egoísmo, puede tener otras motivaciones; y, por otro lado, aunque el egoísmo sea un motor poderoso, sólo con él la sociedad no funcionará. Es decir, que los seres humanos tengan sensibilidad solidaria no sólo es posible, sino que, si no la tuviesen, la sociedad no podría funcionar”* (Comas, 1993, 65).

Otro aspecto destacable desde el punto de vista ético tiene que ver con la *cultura del consumo* que se fortalece con el neoliberalismo. El pro-

blema del consumismo es más cualitativo que cuantitativo; por una parte, la tendencia a reducir a la persona humana exclusivamente a sus necesidades económicas la empobrece porque desconoce sus otras dimensiones; por otra parte, está la forma como se definen las necesidades humanas. En este contexto el éxito se entiende unilateralmente en términos cuantitativos y se erige en meta vital y proyecto de vida de la persona y la sociedad.

Se observa así una perversión antropológica en donde se impone “*el tener para ser*” en contraposición al “*ser para tener*”. El tener (condición material de existencia) se define en relación al ser (definición de identidad), pero hay una perversión antropológica cuando se invierte la relación. Como señala Mifsud (1998, 98), “*...se necesita el pan para vivir, pero la torta no asegura la felicidad*”.

Finalmente, el concepto de libertad que plantea el neoliberalismo genera dos grandes interrogantes. De un lado, afirma que la economía de mercado crea y potencia un espacio para esa libertad individual, pero cabe preguntarse por la libertad de quién o de quiénes. Sólo puede disfrutar de ella quien tiene un poder adquisitivo que le permite tener un acceso real a los bienes



y servicios, pero el que no tiene no participa. De otro lado, señala que la persona puede hacer todo lo que desea con tal que no obstaculice a los otros; por lo que se ve a estos últimos como adversarios de la propia libertad (la disminuyen). Pero no se trata de oponer libertades sino de hacerlas converger hacia propósitos comunes, la libertad como medio para crear comunidad se distancia de la libertad como fin únicamente individual que separa y atomiza a la sociedad (Mifsud, 1998, 97).

Conclusiones

La economía neoliberal no es una categoría de análisis apropiada; no tiene un estatuto propio, porque no está plenamente fundada en la teoría económica. En lugar de la economía neoliberal lo que se observa es el desarrollo de un discurso neoliberal, carente de capacidad autocrítica y que ha tenido repercusiones importantes en el campo económico, social y ético de los países en desarrollo.

Teniendo como referencia a América Latina, el neoliberalismo no ha logrado garantizar una dinámica económica que sustente la creación de la riqueza material necesaria; ni mu-

cho menos, ha propiciado una distribución de la riqueza generada con criterios de igualdad (a cada uno según su merecido) y equidad (a cada uno según su posibilidad). El desempleo, el subempleo y la inestabilidad laboral son los resultados más claros de su propuesta de desarrollo.

Tradicionalmente se ha afirmado que la gran falla de la economía de mercado es que tiene una *eficiencia excluyente*: *eficiente* en cuanto es capaz de crear riqueza, *excluyente* en cuanto resulta incapaz de distribuirla. Sin embargo, la estrategia impulsada por el neoliberalismo en América Latina ha resultado ineficiente y excluyente.

El mercado como expresión histórica de la necesidad que tienen los seres humanos de apoyarse para ampliar las posibilidades de realización presente y futura, no es bueno ni malo. El problema no es la existencia de esa relación de intercambio, sino su absolutización; convirtiéndolo en el medio, el método y el fin de todo comportamiento humano. Por lo tanto, el neoliberalismo no es igual a la economía, que reconoce la importancia de ese mercado, pero sin idealizarlo como la institución capaz de explicar la historia de la humanidad¹⁵.



15 Como se señala en la carta de los provinciales latinoamericanos de la compañía de Jesús (1996, 25), esa absolutización puede aún tener connotaciones religiosas; en tanto al afirmar que el mercado es “correcto y justo” se le convierte en legitimador moral de actividades discutibles y se propicia que desde el mercado se defina el sentido de la vida y la realización humana.

De otro lado, y tomando como principio básico de la ética a la dignidad humana, por lo que el criterio rector fundamental y fundante de toda actividad debe ser la promoción de lo humano en la persona; se observan como negativas las implicaciones éticas del neoliberalismo. La exaltación que hace del individualismo y la cultura del consumo provocan una perversión antropológica en donde *“el tener para ser”* se impone a la idea del

“ser para tener”.

De esa forma se desata una carrera por poseer y consumir, en donde se tiende a valorar al ser humano solo por su capacidad para generar ingresos y tener éxito en el mercado; y desaparece el bien común como objetivo central de la política pública, la preocupación por la calidad de vida de toda la población, algo característico de los antiguos estados de bienestar.



BIBLIOGRAFÍA

ARROYO, Gonzalo (1993). "Pobreza y desarrollo". En: Neoliberalismo y pobres. El debate continental por la justicia. CINEP, CRT, SIC, CRAS. Bogotá.

CEPAL (2003). Balance preliminar de las economías de América latina. Tomado de la página Web de la CEPAL, www.cepal.cl

CEPAL (2002a). Globalización y desarrollo. Ediciones CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL (2002b). Panorama social de América Latina. Tomado de la página Web de la CEPAL, www.cepal.cl

CEPAL (2001a). Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa. Afaomega, Bogotá.

CEPAL (2001b). Panorama social de América Latina, 2000 - 2001. Ediciones CEPAL. Santiago de Chile.

COMAS, Carlos (1993). El neoliberalismo y la historia: lecciones positivas y negativas. En: El neoliberalismo en cuestión. Santander: Sal Térrea.

DOS SANTOS, Theotônio (1999). Neoliberalismo: doctrina y política. Comercio Exterior, Volumen 49, No 6. México.

DAVIDSON, Paul (2003) ¿Qué es erróneo en el consenso de Washington y qué debemos hacer? Cuadernos de Economía No 39, segundo semestre. Bogotá.

FRIEDMAN, Milton (1993). Teoría de los precios. Editorial Altaza. Barcelona.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER – CIEDLA (1995). Ética, economía, política y pobreza: el desafío crucial para Latinoamérica. Bogotá.



GONZÁLES, Jorge Iván (1998). Consecuencialismo y procedimentalismo: Una reflexión sobre el discurso neoliberal. Simposio internacional “El neoliberalismo y sus implicaciones teológicas, éticas, económicas y políticas. Santafé de Bogotá, mayo 13 – 15.

GUTIÉRREZ GARZA, Estela (2003). Teorías del desarrollo en América Latina. Editorial Trillas. México.

KALMANOVITZ, Salomón (2001). Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia. Grupo editorial Norma, colección Vitral. Bogotá.

MIFSUD, Tony (1998). Análisis ético del neoliberalismo. Simposio internacional “El neoliberalismo y sus implicaciones teológicas, éticas, económicas y políticas. Santafé de Bogotá, mayo 13 – 15.

OCAMPO, José Antonio (1998). Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL. Revista CEPAL, No 66. Santiago de Chile.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA (1998). El neoliberalismo y sus implicaciones teológicas, éticas, económicas y políticas. Simposio internacional, Santafé de Bogotá, mayo 13 – 15.

PROVINCIALES LATINOAMERICANOS DE LA COMPAÑÍA DE JESÚS (1996). El neoliberalismo en América Latina. Opciones gráficas editores Ltda. México.

RHENALS M., Remberto (2003). Las reformas estructurales en América Latina: mucho más de lo que se cree. Ensayos de Economía, Volumen 13, No 22. Medellín, septiembre.

VÉLEZ, Luis Guillermo (1989). Liberalismo económico y liberalismo político en el pensamiento económico francés del siglo XVIII. Lecturas de Economía, No 30. Medellín.

