

Reconstruir el futuro de América Latina: entrevista con José Antonio Ocampo

RODOLFO SOSA GARCÍA*

Perfiles Latinoamericanos 27
Enero–Junio 2006

233

R*econstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina* es el título del libro publicado por el Dr. José Antonio Ocampo, subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU y ex-secretario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de enero de 1998 a agosto de 2003. Ocampo es doctor en Economía por la Universidad de Yale. Ha sido profesor de esa misma institución y de la Universidad de Oxford. Se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y de la ONU. Es autor de varios libros sobre aspectos económicos de América Latina, el más reciente lo presentó el 16 de mayo de 2005 durante la reunión del “Project Link” de la ONU en la ciudad de México.

En entrevista, se plantearon varias preguntas al Dr. Ocampo sobre los conceptos que aborda en su libro y que presenta con objetividad científica, respaldada con la amplia experiencia que adquirió como funcionario de la CEPAL. El Dr. Ocampo, con sus respuestas, se suma a otro reconocido académico de la Universidad de Columbia y ex-funcionario del Banco Mundial, el Dr. Joseph Stiglitz (Premio Nóbel de Economía), quien ha criticado y cuestionado los procesos de reforma económica realizados por varios gobiernos latinoamericanos.

* Master in Economics and Finance, CUNY. Presidente de Galilei Consulting.

RSG: *¿Cuáles son las políticas macroeconómicas que debe seguir América Latina para promover un mayor nivel de empleo y crecimiento económico sostenido en el largo plazo?*

JAO: En mi libro quise demostrar que se requiere la combinación de tres tipos de políticas:

- a) Una política macroeconómica (fiscal, monetaria y cambiaria) que incorpore una obsesión por el crecimiento económico y por la capacidad de tratar de compensar los fuertes choques cíclicos que han caracterizado a las economías de América Latina.
- b) Una política de desarrollo productivo para economías abiertas, lo cual supone que vamos a seguir teniendo economías abiertas y que el reto principal es cómo integrarnos mejor a la economía mundial
- c) Una fuerte integración entre políticas económicas y políticas sociales, lo que implica que la contribución de las segundas al crecimiento económico tiene que hacerse, básicamente, a través de la formación de capital humano; aunque el sistema económico también tiene que ofrecer mayores oportunidades por las vías del empleo y una distribución del ingreso mucho menos adversa que la habida en las últimas décadas.

RSG: *El Consenso de Washington promovió la apertura de las economías. ¿Fue precipitada su aplicación en América Latina? ¿Se agotó ya este modelo?*

JAO: La apertura fue demasiado rápida. Los latinoamericanos teníamos sistemas de protección muy elevados y transitar de modo tan abrupto a un sistema muy liberal significó la destrucción de mucha capacidad productiva que muy bien se pudo haber salvaguardado. Para ironía de la historia, en la década de 1980 discutíamos los costos que Chile había tenido que pagar por una rápida apertura comercial. Este país había invertido tres o cuatro años en dicho proceso, por lo tanto su apertura se consideraba como gradual. Las aperturas comerciales de los años noventa fueron mucho más rápidas.

Obviamente la capacidad de ajuste de un aparato productivo con inversiones de largo plazo solamente se logra si se tiene más tiempo para hacerlo. Eso fue lo que se aplicó en los países asiáticos, quienes redujeron los aranceles de forma mucho más gradual y algunos ni siquiera han concluido este tipo de reformas. La India, por ejemplo, aún tiene niveles de protección muy altos, por lo tanto considero que el proceso de apertura económica en América Latina sí fue muy rápido. El que tengamos economías abiertas hoy es una realidad; y no se trata de volver al pasado, aunque sí se trata de ver cómo se aprovechan mejor las nuevas oportunidades.



Hablando del Consenso de Washington, es un modelo incompleto desde su diseño como lo reconocen los propios autores del concepto. Creo que, incluso ahora, sus principales creadores coinciden en que habrá que revisarlo.

RSG: *El Dr. Lawrence Klein, Premio Nóbel de Economía, ha comentado que fue un error tratar de abrir las economías en América Latina completa y rápidamente, sin tener las instituciones financieras necesarias. ¿Se contaba con las instituciones financieras para apoyar esta liberalización en América Latina?*

JAO: Hay un fenómeno de amnesia recurrente que ha caracterizado a los países de América Latina. Digamos que el caso más dramático es la tendencia a reevaluar cada vez que hay abundancia de divisas. La apertura financiera fue un caso patético, realmente patético de amnesia, porque cuando las economías del Cono Sur se abrieron en los años setenta terminaron en crisis estruendosas sin excepción; me refiero a Chile, Argentina y Uruguay a comienzos de los años ochenta. Una de las grandes lecciones era que no se podían abrir financieramente las economías sin tener las instituciones de base; pues bien, en los años noventa hicimos exactamente lo mismo. Curiosamente, en Chile donde sí se había aprendido la lección, se procedió con mayor prudencia.

RSG: *¿Cómo pueden los países de América Latina, como lo indica el título de su más reciente libro “reconstruir su futuro” y competir a largo plazo en un ambiente global y disminuir su dependencia como exportadores de commodities?*

JAO: Hay países en América Latina que van a continuar siendo exportadores de *commodities*; cierto, ser exportador de *commodities* tiene desventajas, pero no es una condena. La experiencia indica que si los países quieren participar dinámicamente del comercio, tienen que hacerlo de manera más activa en rubros como las manufacturas, sobre todo en las que se involucra mayor contenido tecnológico y en algunos servicios. Por tanto, es la capacidad de integrarse en esos mercados dinámicos lo que va a determinar el éxito; de hecho, el éxito de los países asiáticos se debe a su participación muy activa en los sectores de manufactura más dinámicos y tecnológicamente más sofisticados.

RSG: *La sociedad civil de varios países latinoamericanos ha propuesto que el Estado debe tener un papel más activo para promover políticas económicas que generen un mayor crecimiento económico, con mayor nivel de responsabilidad social. ¿El creciente número de gobiernos de centro-izquierda en América Latina refleja el reclamo de estas demandas sociales?*



JAO: Refleja el reclamo de más Estado. La percepción de la ciudadanía, en general, es que se debilitó en exceso el Estado, y esto se reclama políticamente en muchas partes; y no sólo en los países que se han ido a la izquierda, sino también en los que no la han preferido, y dónde los gobiernos, por tanto, han reconocido la necesidad de tener más Estado. Creo que es una tendencia bastante generalizada. Lo cual no quiere decir que no se aprovechen las oportunidades que da el mercado; se trata de encontrar una mezcla pragmática entre Estado y mercado que dependerá de cada circunstancia nacional y, sobre todo, de la elección democrática que se haga en esa circunstancia. Como no en todos los países van a querer el mismo grado de participación de empresas del Estado a través de empresas públicas, o instituciones financieras públicas, o de intervención en los flujos de capital, la mezcla será variable y, creo yo, porque es variable y porque hay muchas experiencias exitosas en los distintos gradientes de esa variación, es que no hay realmente un modelo único al cual podemos acudir.

RSG: *En la reciente reunión del “Project Link” de la ONU en México, usted comentó: “que era necesario incorporar las prioridades sociales en las políticas económicas de América Latina”. ¿Podría ser más específico al respecto?*

JAO: En los últimos quince o veinte años, América Latina ha progresado en lo que respecta a los sistemas social y económico; en otras palabras, en la inversión en capital humano. Esto ha sido consecuencia de la generalización de la democracia en Latinoamérica y, por tanto, de la posibilidad de demandar que el Estado haga más política social. Las cifras de la CEPAL son reveladoras, ellas reflejan el aumento del gasto social en América Latina desde 1990, a razón de unos tres puntos del PIB. Dicha inversión se ha materializado en los progresos de la educación y la salud. Esta parte del encadenamiento es susceptible de mejoras, pero ha estado funcionando.

Sin embargo, la política social ha operado recientemente en sentido contrario, lo que se concluye si se observa la escasa generación de empleo y la adversa distribución del ingreso; pero el problema no se resuelve sólo con política social, se requiere que ésta se asocie a lo económico, de tal modo que toda política económica tenga claros sus objetivos sociales.

Por otra parte, los temas que afectan la generación de empleo deben convertirse en una obsesión de la política económica. Los bancos centrales deben incorporar este objetivo entre sus políticas (tal como sucede en la Reserva Federal de Estados Unidos), no sólo por atender una política monetaria, sino también por la política del tipo de cambio. Recordemos que la tasa de cambio es clave para la generación de empleo.

Los objetivos sociales deben evaluarse periódicamente. Si los presupuestos públicos o los planes multianuales de inversiones públicas se someten a debate en los Con-



gresos y hay una evaluación de la consistencia macroeconómica de sus programas, lo mismo debería de hacerse sobre los efectos sociales de sus presupuestos, eso tendría que ser uno de los análisis regulares, en el que se incluyera también al beneficiario del gasto público propuesto. Las reformas fiscales tienen que estudiarse en función del efecto social que generan.

RSG: *¿Cómo lograr que las reformas propuestas por varios organismos de la ONU, —cuyas recomendaciones carecen del principio de exigibilidad— sean escuchadas y consideradas para la definición de políticas públicas reales en América Latina?*

JAO: La ONU, en materia económica y social, funciona a través de su sistema y secuencia de cumbres, desde allí ha llevado una agenda para el desarrollo de sus miembros, por lo tanto, existe ya un compromiso adquirido por los países. Hay diferentes formas de proceder: una —misma que recomendó el Secretario de las Naciones Unidas para la reforma interna de la ONU— es que haya un sistema de revisión de pares de los cumplimientos y los compromisos asumidos en cumbres. Ése sería un tipo de avance. Lo otro, en realidad, es que el sistema político y la sociedad civil evalúen el cumplimiento de sus propios países.

RSG: *En el caso de México, el NAFTA ha incrementado el comercio entre los países firmantes pero ¿sería necesaria la incorporación de un acuerdo migratorio en el mismo que agregara un espíritu de integración social entre Estados Unidos y México, semejante al que se practica entre los miembros de la Unión Europea?*

JAO: En distintos informes, entre ellos el del Secretario de la ONU, en la Cumbre del Milenio y en la Cumbre del Milenio más Cinco que se va a realizar este año, se propone que el tema de la migración adquiera mayor trascendencia en la agenda internacional. No hay razón de que exista un trabajo multilateral constante sobre la movilidad de las mercancías y servicios y de la movilidad del capital, y no haya la misma atención a la movilidad de la mano de obra. Por lo tanto, ese tema tiene que abordarse en la agenda internacional y las modalidades hay que discutir las.

RSG: *La estabilidad macroeconómica es necesaria, pero insuficiente. ¿Qué se requiere para lograr no sólo un desarrollo productivo, sino también otro sustentable de largo plazo en América Latina?*

JAO: Una de las obsesiones del libro es que la estabilidad macroeconómica hay que verla en un sentido más amplio del que se ha venido viendo. Por amplio quiero decir



que, hoy en día, se habla de estabilidad macroeconómica cuando se tiene inflación baja y finanzas públicas equilibradas; eso es una versión muy reducida de lo que es la estabilidad macroeconómica, pero significa, por lo menos, otras cosas: cuentas externas equilibradas, sistemas financieros sólidos, y menor inestabilidad real (un ciclo económico mucho más suave y sostenido).

La estabilidad económica, ciertamente, es uno de los objetivos centrales de la política económica. Pero no es suficiente para garantizar el crecimiento económico, y hay que señalar que éste no es solamente un fenómeno macroeconómico, es también un fenómeno que depende de las estructuras productivas y, en consecuencia, éstas deben ser objeto de atención, en especial en cuanto a su participación en las ramas más dinámicas de la economía mundial.

RSG: *¿Considera usted que realmente es un riesgo que los gobiernos latinoamericanos sigan medidas de “populismo económico” y “populismo político”?*

JAO: El concepto de “populismo”, se utiliza en tantos sentidos que ya no sabemos qué significa. Digamos, que el populismo político tiene una historia muy particular en América Latina: puede haber movimientos populistas en materia política, formas de movilización popular o populista, un fenómeno distinto al populismo en materia económica.

Populismo en materia económica se ha vuelto un pecado, en el libro lo he llamado “facilismo macroeconómico”, un concepto mucho más estricto. El populismo representa una tendencia a creer que con algunas medidas macroeconómicas se puede generar prosperidad, y sí, se genera una prosperidad, pero que no es permanente y que termina en crisis. El facilismo macroeconómico no ha sido sólo práctica de la izquierda latinoamericana. Ha habido gobiernos de izquierda o de centro izquierda que han generado esa forma de facilismo macroeconómico y que han terminado en grandes crisis. Puede uno hablar del gobierno de Salvador Allende o del gobierno del hambre en Perú. Pero también hay gobiernos de derecha que han protagonizado experiencias populistas desastrosas, como el gobierno de Menem en Argentina, un gobierno de ideas económicas más de derecha que generó una prosperidad transitoria que terminó luego en una crisis estruendosa. También se puede decir lo mismo de la primera fase de la dictadura militar en el Chile de la década de 1970: consiguió una prosperidad que terminó en colapso económico en 1982. El facilismo macroeconómico no es sólo un recurso de la izquierda latinoamericana, lo han utilizado diversas filiaciones políticas, sin embargo, hay que enfatizar, todas las formas de facilismo macroeconómicas han sido desastrosas.

El libro de José Antonio Ocampo es sobre todo una reflexión basada en un periodo crítico y reciente de la historia latinoamericana, ella reproduce un esfuerzo colectivo que se hizo en torno a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) durante dos años, y ofrece luces de cómo ir hacia adelante. La sociedad latinoamericana y la sociedad política latinoamericana están reclamando un cambio y el libro de Ocampo puede ser una contribución a esa agenda.

Mi conclusión es que cada uno de los gobiernos de América Latina debe buscar un modelo propio que se ajuste a sus realidades económicas; pero es clara una preocupación social sobre la falta de políticas industriales que promuevan el crecimiento económico sostenido y la generación de empleo como lo propone el Dr. Ocampo. En el caso de México, durante la administración del Presidente Fox, se mantuvo la estabilidad económica (en un sentido laxo, pero no amplio), pero no se implantó un programa para generar un crecimiento económico sostenido en el largo plazo.