

El Neoliberalismo en América Latina: Orígenes y persistencia

Matías Vernengo y Esteban Pérez Caldentey¹

El neoliberalismo como ideología empieza en la posguerra, en los círculos marginalistas que habían perdido la batalla intelectual durante la Gran Depresión, en particular, alrededor de Friedrich Hayek y sus seguidores y colegas reunidos en la Sociedad Mont Pèlerin, incluido Milton Friedman y sus seguidores en la Escuela de Chicago. En un cierto sentido, las ideas neoliberales se forjaron en la derrota frente a la llamada Revolución Keynesiana y al periodo de retracción de la ideología del libre mercado durante la Gran Depresión. Intelectualmente los neoliberales pretendían responder a las necesidades de recuperar las ideas de los que suponían fuera el llamado liberalismo clásico. Las ideas fueron desarrolladas en el centro del capitalismo, en Estados Unidos y en Europa occidental durante la crisis del capitalismo de libre mercado.

Sin embargo, en términos prácticos, el primer lugar en el cual las ideas neoliberales tuvieron una aplicación directa en la política económica fue en el Cono Sur, en América Latina, empezando con la experiencia de los llamados Chicago Boys en Chile después del golpe militar de Augusto Pinochet en 1973, y poco después con el golpe militar en la Argentina en 1976. La experiencia del Cono Sur de América Latina fue el primer laboratorio del neoliberalismo, y se dio durante la llamada crisis de la economía keynesiana, con el final del sistema monetario de Bretton Woods, del cual John Maynard Keynes había sido uno de los arquitectos intelectuales, y de la llamada Era Dorada del capitalismo, cuando el Estado de Bien Estar se había implementado en el centro.

Las razones para entender porque el neoliberalismo se hizo fuerte primero en la periferia del capitalismo no son fáciles de entender. El Cono Sur era, quien sabe, la región más desarrollada de América Latina, pero donde el proceso de desarrollo impulsado por el estado había encontrado mayores dificultades. En Brasil y en México, los dos países más populosos de la región, habían tenido una industrialización más profunda, aunque no menos trunca, que en el resto de la región. La crisis de la deuda al principio de los años 80 derrumbó a la economía global, y dio rienda al neoliberalismo. Es con la crisis de la deuda, y la llamada década perdida que se siguió, que el neoliberalismo, adaptado a las condiciones de la región, y con un decálogo propio de políticas, el infame Consenso de Washington, pensado para la región, que el neoliberalismo finalmente triunfa en la región. Sin embargo, las lecciones no fueron bien entendidas, ni en la región, ni el resto del

¹ Los autores son profesor titular de economía en la Bucknell University, Pensilvania, Estados Unidos y Jefe de la unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL, Santiago, Chile, respectivamente. Las opiniones en este capítulo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan la posición de las instituciones con las cuales están afiliados.

mundo y muchos todavía citan a Chile como un ejemplo a seguir, donde el neoliberalismo, no solo habría triunfado, como habría sido instrumental en el desarrollo del país.

El resto de este capítulo busca discutir la definición de neoliberalismo, y las causas de su triunfo intelectual en la región. Se buscará subrayar que el neoliberalismo difiere del liberalismo clásico, particularmente si se lo asocia con los economistas clásicos británicos, y en particular con la tradición que desemboca en el trabajo eminente de Adam Smith. Además, el capítulo sugiere que el neoliberalismo en América Latina funcionó como instrumento de adaptación a las nuevas reglas de funcionamiento en el mundo pós-Bretton Woods, donde en el centro, en Estados Unidos particularmente, pero también en buena parte de Europa Occidental, hubo un endurecimiento con los sindicatos y la clase trabajadora, una apertura mayor hacia la periferia asiática, y mayor movilidad de capital, todos movimientos que debilitaron la capacidad de negociación de la clase trabajadora. Esto obligó a los países de América Latina y el Caribe a competir con los mercados emergentes en Asia en una posición de desigualdad, y explica la reprimarización de las exportaciones, la maquilización de la producción manufacturera, donde esta sobrevivió, y la desindustrialización prematura. Los resultados socioeconómicos devastadores de las políticas neoliberales en la región son analizados y su sorprendente capacidad de supervivencia discutidos en el contexto de una crisis que ha llevado a la creencia en el desaparecimiento del neoliberalismo como hegemonía dominante en la región, pero donde sobrevive y vuelve periódicamente.

Los orígenes intelectuales de la ideología neoliberal

La definición de neoliberalismo está sumergida en la niebla, una vez que los autores neoliberales, como notado por Mirowski (2014) buscan evitar el uso del epíteto. En verdad, según el mismo Mirowski la confusión sobre el significado del neoliberalismo es de hecho algo que ha sido estimulado por los mismos autores neoliberales. Para Mirowski el neoliberalismo es a la vez una escuela de pensamiento y un movimiento político, al cual él se refiere como una colectividad o comunidad de pensamiento. Su definición parte de la sociología del conocimiento y sugiere que el neoliberalismo no debe ser ecualizado con la escuela marginalista o neoclásica en economía.² La confusión sobre la definición del neoliberalismo como escuela de pensamiento, supuestamente permitiría mejor avanzar su agenda política. Harvey (2005: 11) sugiere que el ‘liberalismo incorporado,’ usando el término de John Ruggie, imponía restricciones a la actuación del capital, y que el neoliberalismo es políticamente un argumento ideológico para desincorporar al capital de estos mismo límites que le fueron impuestos durante el periodo de Bretton Woods.³ Se podría decir

² Sobre la definición de neoliberalismo véase también Mirowski (2020). Para una discusión crítica que sugiere que los neoliberales son todos marginalistas, aunque no todos los marginalistas sean neoliberales, véase Vernengo (2014) – al contrario de lo que argumenta Mirowski, que dice que el movimiento neoliberal es más abarcador que la escuela neoclásica.

³ Slobodian (2018: 18) argumenta que, en realidad, el movimiento neoliberal quería reincorporar al mercado en instituciones que lo protegieran de las intervenciones redistributivas del New Deal de Franklin Roosevelt. En otras palabras, Slobodian (Ibid.: 19) sugiere que la diferencia con Karl Polanyi y su preocupación con la necesidad de reincorporar a los mercados es fundamentalmente relacionada a los motivos. Para Polanyi los mercados deberían ser

que la libertad de movimiento de capital es central para el neoliberalismo, del mismo modo que la eutanasia de los rentistas, que exigía controles de movimiento de los flujos de capital, era central para el proyecto keynesiano.

Como la definición de neoliberalismo es, por veces, poco clara, por eso mismo los orígenes del movimiento se prestan a algún grado de polémica. La versión tradicional sugiere que el movimiento empieza con el famoso Colloque Walter Lippmann en París en 1938, antes de la Segunda Guerra Mundial, y con la reunión de Mont Pèlerin en Suiza, ya citada, de 1947. En ambas la presencia de Mises y Hayek, entre otros, le daría continuidad al proyecto neoliberal. Slobodian (2018: 8) sugiere que los orígenes del neoliberalismo estarían relacionados con el seminario privado de Mises en Viena, después de la Primera Guerra Mundial, y con los intentos de grupos ligados a lo que llama la Escuela de Ginebra, conectados a la Liga de las Naciones, de mantener vivas las ideas favorables al capitalismo de libre mercado internacionalista, en un mundo donde crecientemente el nacionalismo se hacia dominante, y donde algunos intelectuales, como Keynes, veían el fin del *laissez-faire*.

Pero algo importante del punto de vista de los orígenes del neoliberalismo – más allá de si empezó en los años 30 como respuesta al keynesianismo o en el período anterior, con el colapso de la Belle Époque después de la guerra – es que justamente todos están de acuerdo en que está fundamentado, analíticamente, en la tradición Austriaca de la Escuela Marginalista o Neoclásica, y en los grupos ligados a Mises y Hayek. La escuela marginalista suponía que los mercados producía soluciones optimas, y que, en particular, los mercados de ‘factores productivos’ también tenían una tendencia a la utilización eficiente de los recursos. En otras palabras, el sistema económico sería auto-ajustado, y habría pleno empleo del trabajo. Eso no era así en el esquema analítico de los autores clásicos, como Adam Smith, David Ricardo, y claramente tampoco para Karl Marx, que, aunque crítico, seguía el modelo teórico de los clásicos.

Los clásicos, por cierto, eran en general favorables a la política de *laissez-faire*, un termino introducido por François Quesnay, líder de la Escuela Fisiocrática, que mucho influyó en el pensamiento de Smith. Pero la no intervención en la economía era basada en la noción de que las excesivas regulaciones del sistema feudal, muchas de ellas todavía vigentes en el siglo XVIII, restringían el potencial de acumulación proporcionado por la expansión del mercado. Por otro lado, los autores marginalistas, que aparecieron durante el final del siglo XIX, si bien creían que el sistema era auto-ajustado, también suponían que las fallas de mercado eran ubicuas, y por eso mismo eran más escépticos con relación al *laissez-faire*. Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou, los maestros de Keynes, creían que las fallas de los mercados requerían la intervención gubernamental. Los autores que eventualmente serian denominados neoliberales justamente pertenecen a un grupo que, además de marginalistas, y de suponer que el libre mercado era auto-ajustado, defendían a las

reincorporados para promover la justicia social, mientras los neoliberales querían garantizar la libertad del capital. Acá vale notar que la movilidad del capital era una de las libertades fundamentales para los pioneros neoliberales. Como dice Slobodian (Ibid.: 136) “contra las Cuatro Libertades de Roosevelt – de expresión, religiosa, del miedo y de la penuria – los neoliberales proponían la libertad de capital, de bienes, servicios y del trabajo.” Por libertad de trabajo habría que entender la posibilidad de entrar en contratos laboristas sin la intervención de sindicatos.

políticas de no intervención en los mercados. En particular, a partir de los trabajos de la Escuela de Chicago, la justificativa pasó a ser que las fallas de gobierno eran más importantes que las fallas de mercado, en eso el trabajo de Ronald Coase y George Stigler fueron centrales.⁴

Lo que caracteriza a los autores neoliberales es justamente su doble defensa de la optimalidad de los mercados y de la necesidad de evitar la intervención del gobierno, algo que no era común en la tradición liberal, fuera esta de los clásicos o de los autores neoclásicos que los precedieron.⁵ Y si bien es verdad que en los años de la posguerra la predominancia de las ideas keynesianas, y en el caso de América Latina del pensamiento desarrollista de la Escuela Estructuralista, relacionada con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) – años más tarde con el Caribe en el nombre – eran dominantes, como notó Friedman (1951), la opinión pública ya no era tan favorable a la planificación y la intervención gubernamental como durante la Gran Depresión. Además, Friedman argumentaba que las ideas no pueden cambiar la situación política cuando hay gran resistencia, pero que las oportunidades surgen cuando los vientos cambian, y que él creía que en los años 50 las cosas empezaban a cambiar. En eso, Friedman estaba equivocado, y las condiciones se darían solamente más tarde hacia el final de los años 60.

En América Latina las ideas neoliberales tuvieron entrada desde temprano. En el caso de México, las ideas neoliberales fueron impulsadas por empresarios y funcionarios de gobierno como Luis Montes de Oca, que mantuvieron contactos con Mises y Hayek ya en los años 40 (Romero Sotelo, 2016). Para los años 50 y 60 varios vínculos fueron establecidos entre universidades latinoamericanas y estadounidenses, con financiamiento del Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por su sigla en inglés) y de la Fundación Ford, para entrenar a economistas de la región en las universidades norteamericanas. El caso más famoso es, sin lugar a duda, el de los economistas chilenos que vendrían a ser denominados como los Chicago Boys (Valdés, 1995). Lo que se buscaba no era adoctrinar a los economistas en la ideología neoliberal, sino más bien promover la profesionalización necesaria para administrar los procesos de desarrollo. Los programas con Chicago eran uno entre los varios programas financiados por las instituciones estadounidenses, aunque es verdad que la modernización de la

⁴ Coase (1964) fue uno de los primeros en sugerir que las decisiones sobre regulación dependen del balance de las fallas de mercado y de las fallas de gobierno. Stigler (1971) discutió los problemas relacionados con la captura de los órganos reguladores del estado por los agentes privados, y la ineficiencia de la regulación como resultado de ello.

⁵ Algunos autores austriacos sugieren que Hayek, en particular a partir de los años 40 cuando se aleja de la teoría económica, no supondría la eficiencia de los mercados, y no podría ser visto como un autor marginalista. En particular, el énfasis en la complejidad de los fenómenos económicos, y la incertidumbre sobre el futuro implicaría que la principal explicación para la necesidad de evitar la intervención gubernamental estaría relacionada a los efectos no intencionales de las políticas de gobierno (Hayek, 1964). Sin embargo, los argumentos de Hayek están basados en la superioridad del mercado – entendido como el sistema de precios – como mecanismo de asignación de recursos, frente al planificador, algo que deriva de su participación en el debate sobre el cálculo económico en el socialismo. La complejidad, y la aversión de Hayek a la formalización matemática de los procesos económicos implica que no hay un modelo analítico de porque los precios permiten la asignación eficiente de recursos en sus trabajos. Pero el hecho de que carezca de análisis sobre como los mercados producen resultados eficientes, no quita que mantenga esa visión marginalista sobre el funcionamiento de la economía.

economía de acuerdo con los patrones de la academia internacional implicaba fundamentalmente la enseñanza de las ideas de llamada Síntesis Neoclásica del keynesianismo.⁶

Por eso mismo, intelectualmente, las ideas neoliberales tenían poco espacio dentro de los círculos empresariales y conservadores, donde las ideas sobre el desarrollismo y las necesidades de la industrialización antecedian a la Escuela Estructuralista de la CEPAL. Había varios e importantes economistas conservadores que se oponían al proceso de industrialización, sugiriendo que las ventajas comparativas tradicionales todavía eran el sendero adecuado para el desarrollo en la región.⁷ Pero la intervención del estado y la necesidad del desarrollo industrial estaban enraizadas en la visión de las élites, y en sincronía con el carácter de la época de la posguerra, donde las dificultades de la Gran Depresión y la clara evidencia de la capacidad del estado en promover la utilización productiva de los recursos materiales necesarios para ganarle al fascismo habían dado legitimidad intelectual a la planificación económica, y a la misma teoría del desarrollo.

La resistencia a las ideas desarrollistas fue probablemente más fuerte en el debate sobre las causas de la inflación, que se había acelerado con el proceso de crecimiento, y conllevó al desarrollo de una teoría original latinoamericana sobre el tema, expuesta por Juan Noyola Vázquez y Osvaldo Sunkel, ambos economistas de la CEPAL. Para los autores desarrollistas la inflación era el resultado del proceso de cambio estructural – de ahí el nombre de la escuela de pensamiento – que, al transformar la estructura productiva de agraria en industrial, requería un gran aumento de la productividad del sector primario, productor de alimentos para los trabajadores urbanos, generando estrangulamientos de oferta. Estos, a su vez, causarían aumentos de los precios de los alimentos, reducirían los salarios reales de los trabajadores manufactureros, que resistían generando la propagación del aumento de los precios de los bienes primarios a toda la economía. Para los autores conservadores lo fundamental seguía siendo la emisión monetaria y la intervención del estado en la economía.⁸ Sin embargo, estas ideas más convencionales sobre la inflación raramente eran vistas como parte de un paquete económico que debería obligar al estado a defender la liberalización comercial, la libertad de movimiento del capital, la desreglamentación del mercado de trabajo, y aceptar la preeminencia del mecanismo de mercado por sobre la

⁶ Esto era parte de un esfuerzo de imponer estándares académicos más próximos a los estadounidenses en la región. Por ejemplo, en el caso brasileño, el programa con la universidad de Vanderbilt fue central en la formación de los centros de posgrado nacionales (Fernández y Suprinyak, 2018).

⁷ Un economista neoliberal destacado, que fue ministro de hacienda en Brasil en los años 50, durante el breve gobierno de Café Filho, después de la caída de Getúlio Vargas, fue Eugênio Gudin, que participó de la reunión de Mont Pèlerin en 1958. Gudin había debatido con Roberto Simonsen, industrial y presidente de la Federación de las Industrias de San Paulo (FIESP), principal órgano de los industriales brasileños, en los años 40, y algunos años después mantuvo debate similar con Raúl Prebisch al invitarlo a dar una ponencia en la Fundação Getúlio Vargas, y publicada en el Diario de Noticias en 1953. Sobre las ideas de Gudin véase Bielschowsky (2001).

⁸ En el tema de la inflación, vale notar que la persistencia de las ideas convencionales era común inclusive entre autores estructuralistas. El mismo Prebisch, en el plan económico que propuso después del golpe militar de 1955 proponía políticas convencionales. Furtado (1985: 182) diría que la posición de Prebisch le “parecía demasiado de acuerdo con la ortodoxia local, dando demasiado énfasis al problema de la estabilidad” y a las necesidades de recortes de gastos.

planificación en todos los procesos económicos. Las ideas neoliberales hasta los años 70 no tenían mayor expresión en las sociedades latinoamericanas.

Las causas de la victoria neoliberal en América Latina

A medida que el proceso de desarrollo impulsado por el estado avanzó, la expansión de la clase media, y la consolidación, y en algunos casos el apareamiento de la clase trabajadora urbana organizada en sindicatos, fue cambiando el panorama social de la región. Un estado de bien estar desarrollista, que era de algún modo incompleto, se fue ampliando y fue determinante en la misma creación de una clase media en la región (Draibe y Riesco, 2007). Por otro lado, las dificultades del proceso de desarrollo comandado por el estado se empezaban a sentir en los años 60, y en la CEPAL ya se hablaba de un agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, y de la necesidad de diversificar la estructura de las exportaciones para superar los problemas de la heterogeneidad estructural y de la restricción externa. Los conflictos sociales relacionados con el proceso de industrialización en el contexto de la guerra fría dieron margen al surgimiento de una izquierda más militante, preocupada con las reformas estructurales, incluyendo redistribución del ingreso, y reforma agraria. Estas encontraron gran resistencia por parte de las élites locales y de Estados Unidos. De hecho, la intervención de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por su sigla en inglés) en el golpe que derrumbó a Jacobo Arbenz en Guatemala, fundamentalmente para proteger los intereses de la United Fruit frente a una moderada reforma agraria, marca de modo explícito el cambio de la política del Buen Vecino, y la imposición más dura de la hegemonía de acuerdo a las necesidades geopolíticas de la guerra fría.⁹

La Revolución Cubana obligó a Estados Unidos a, de un lado, ofrecer ayuda económica, con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Alianza para el Progreso, al mismo tiempo que endurecían la cooperación con las fuerzas armadas en el marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Después de la crisis de los misiles cubana en 1962, la estrategia de contención en la región implicó el apoyo a golpes militares. Pero en esta etapa todavía no era claro que estos fueran a imponer políticas neoliberales, que tampoco eran dominantes en Estados Unidos. De hecho, el golpe cívico-militar en Brasil en 1964, aunque adoptó políticas de ajuste para estabilizar la economía, buscó expandir el proceso de industrialización liderado por el estado. Lo mismo se podría decir del golpe de 1966 en Argentina. Más importante es entender que no solo los gobiernos militares, pero además los gobiernos de derecha, o más moderados y de centro, y democráticos no solo aceptaban en líneas generales el consenso keynesiano, como además impulsaban, si bien de modo contenido, reformas educativas y redistributivas, incluyendo de la tierra, que iban en contra de las ideas neoliberales. El ejemplo de eso son los gobiernos de Jorge Alessandri y de Eduardo Frei en Chile, que esencialmente seguían los lineamientos de las políticas desarrollistas de la época con la expansión del estado de bien estar (Illanes y Riesco, 2007).

⁹ Es justamente el golpe en Guatemala que radicaliza a Ernesto 'Che' Guevara, y lo direcciona en el camino de la guerrilla como forma de enfrentar al imperialismo estadounidense en la región (Schlesinger y Kinzer. 1982: 184).

En otras palabras, hasta el final de los años 60, las políticas neoliberales no tenían cabida en la región, y la intervención estadounidense en la región, en apoyo a los regímenes que O'Donnell (1982) asociaría al concepto del Estado Burocrático Autoritario, buscaban la modernización conservadora, impulsando la industrialización y la intervención estatal. Pero la situación política al final de los años 60 estaba cambiando en una dirección que permitiría un giro radical en las políticas económicas en el centro y en la periferia. Además, el giro neoliberal se daría antes, como notado, en el Cono Sur, y no en el centro del sistema capitalista. Por lo tanto, hay que explicar las razones por las cuales fue posible un giro neoliberal, de un lado, y porque las políticas neoliberales fueron adoptadas antes en la periferia del capitalismo.

Kalecki y Kowalik (1971) argumentaban que la misma prosperidad proporcionada por las políticas macroeconómicas expansivas de la posguerra, socavaban los fundamentos sociales del acuerdo que sostenía al consenso keynesiano de la Era Dorada del capitalismo. En otras palabras, la clase trabajadora se habría transformado, en su análisis, en un elemento reaccionario, más abierta a soluciones reformistas, y dispuesta a aceptar políticas económicas favorables a los mercados. Además, y quien sabe de modo más importante, el doble movimiento discutido por Karl Polanyi – la idea de que los grupos que habían perdido en un primer movimiento de expansión y autonomía de los mercados, intensificarían, con el cambio pendular, las demandas por protección social – se habría revertido, con los perdedores durante el periodo del consenso keynesiano presionando por cambios que promovieran la liberalización comercial y, sobre todo, de los mercados de capitales, estrangulados por las restricciones a los movimientos de flujos de capital impuestas por el sistema de Bretton Woods.¹⁰ Algo similar pasó en la periferia, donde la clase media estaría – frente a las demandas más intensas de los obreros industriales en los centros urbanos, y frente a su propia prosperidad, ahora amenazada por la posible revolución comunista, aunque las posibilidades de esta fueran exageradas – más dispuesta a aceptar un giro en dirección al liberalismo económico. No sorprende que esta resistencia fuera mayor en América Latina, allí donde el proceso de desarrollo había permitido una mayor expansión de la clase media, y donde el miedo al socialismo y al nacional desarrollismo tendrían una base social más amplia para expandirse, o sea, en el Cono Sur.

En Estados Unidos, la ruptura de la coalición que había dado sustentación al proyecto del New Deal – que se dio lentamente en la medida que desde el gobierno de Harry Truman los demócratas habían impulsado la desegregación de la sociedad, y los derechos civiles de las minorías de afro-descendientes – en los años 60 con las políticas sociales del gobierno de Kennedy-Johnson, finalmente abrieron el camino para la ruptura del consenso keynesiano. Con la extensión de las políticas de protección social a los afro-descendientes, las mujeres, y otros grupos sociales postergados durante la Era Dorada, se habría la posibilidad de la llamada estrategia sureña de Richard Nixon, y la posibilidad de una coalición ganadora Republicana, con contingentes de la clase trabajadora blanca y firmemente neoliberal en lo económico, en el sentido de que veían en

¹⁰ Sobre el giro polanyiano véase Blyth (2002), y sobre las presiones de Wall Street y la City londrina por un orden financiero más abierto, véase Helleiner (1994).

las fallas de gobierno un problema mayor que las posibles fallas de mercado. Un amplio trabajo de cooptación y de educación por parte de empresarios con conexiones con los grupos neoliberales pasó a tener más espacio en ese momento.¹¹ La lógica del neoliberalismo era justamente reincorporar al mercado con instituciones que lo protegieran de las intervenciones estatales redistributivas, y en particular, liberar al capital de los controles impuestos a su movilidad. El final del sistema de Bretton Woods, y los cambios sobre el funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional, no por casualidad se dan en esta coyuntura política.

La diferencia entre el golpe militar en Chile en 1973, y el subsecuente en Argentina en 1976, que implementaron al neoliberalismo en la región y en el mundo por primera vez, en relación a los golpes de los años 60, no es tanto la influencia estadounidense, presente en ambos periodos, como habíamos notado. La situación política en el centro había cambiado y las políticas promovidas en los países periféricos pasaron a ser abiertamente a favor de los mercados. Solo en esta situación es que los Chicago Boys, a los cuales la campaña de Alessandri en 1970 no había dado ningún espacio, pasaron a tener relevancia, y a ser centrales en la formulación de las políticas de gobierno del general de facto Augusto Pinochet.

Sin embargo, el fracaso rotundo de las políticas de liberalización en los años 70, y la profunda crisis de los años 80, la llamada década perdida, que se siguió a la crisis de la deuda mexicana de 1982, implicaron un abandono temporario de las políticas neoliberales en la región. Solamente en el contexto de la renegociación de la deuda externa, con la imposición de lo que vendría a ser denominado el Consenso de Washington, es que el neoliberalismo triunfó definitivamente en América Latina. El Consenso de Washington se convirtió en uno de los pilares de la crítica intelectual a las políticas de desarrollo seguidas anteriormente en América Latina. Se instó y presionó a los países para que siguieran el mantra neoliberal: “Estabilizar, privatizar y liberalizar.”¹²

El neoliberalismo finalmente llegó en ese momento a los dos países más populosos y en los cuales el proceso de industrialización impulsado por el estado había ido más lejos, en México, con Carlos Salinas de Gortari, desde antes de su presidencia cuando era Secretario de Programación y Presupuesto en el gobierno de Miguel de la Madrid, y en Brasil con Fernando Collor de Mello, y después de un proceso de impedimento de este, y un breve interregno, con Fernando Henrique Cardoso. En otras palabras, no fue el fracaso del proceso de desarrollo lo que desencadenó la furia neoliberal en la región, sino la crisis de la deuda, causada por el aumento de la tasa de interés por Estados Unidos, y por la caída de los precios de las *commodities*, en un nuevo contexto político, donde la coalición favorable a los mercados tenía ventaja en Estados Unidos,

¹¹ Sobre los empresarios neoliberales y el financiamiento de grupos intelectuales ligados a Mont Pèlerin y a la Escuela de Chicago véase Phillips-Fein (2010).

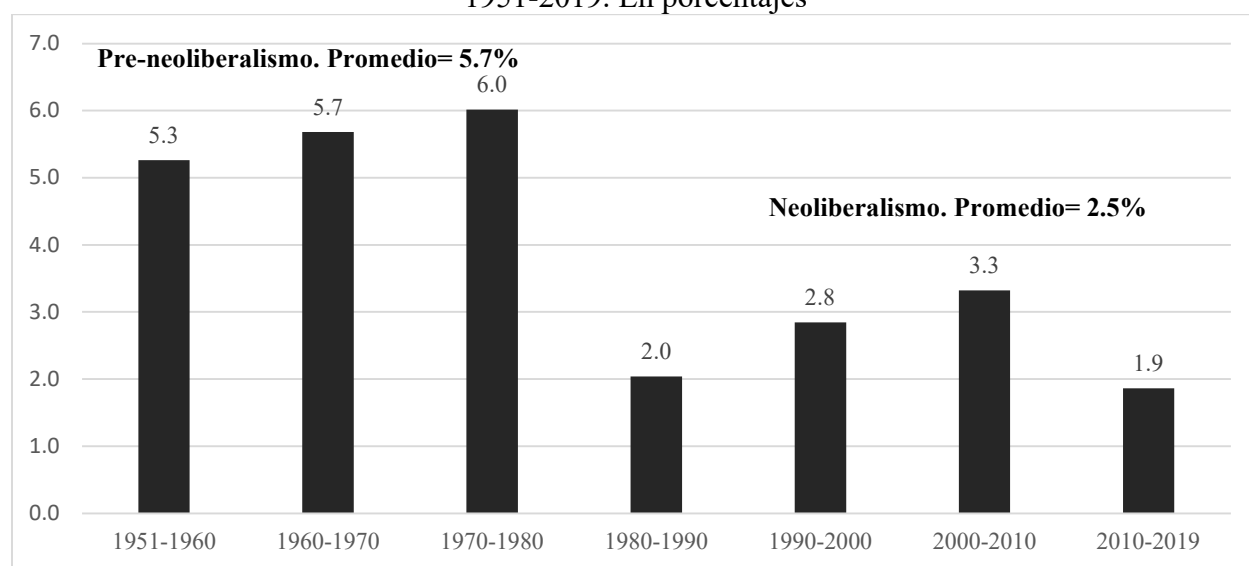
¹² El Consenso de Washington original consistía en diez políticas de reforma: (1) disciplina fiscal; 2) reorientación del gasto público; 3) reforma tributaria; 4) liberalización de los mercados financieros; 5) tipo de cambio competitivo; 6) liberalización de las políticas comerciales; 7) apertura a la inversión extranjera directa; 8) privatización; 9) desregulación y 10) derechos de propiedad seguros. Véase Rodrik (2006).

por el movimiento del péndulo polanyiano. El neoliberalismo en América Latina solo fue posible porque las ideas neoliberales ya estaban por ser implementadas en Estados Unidos.

El récord del neoliberalismo en la región

Las políticas neoliberales en la región se han traducido en una disminución del crecimiento económico tendencial. La evidencia disponible muestra que tasa de crecimiento del PIB regional pasó de niveles mayores al 5% para el periodo 1951-1980 caracterizado por un fuerte intervencionismo estatal a un nivel promedio de 2.5% (lo que representa una reducción de más del 50%) durante el periodo de apertura, liberalización económica y privatización (1980-2019) (Figura 1). Si bien la economía de la región siguió creciendo en los años 70, fue en esa década que la acumulación de deuda en moneda extranjera a tasas de interés variable permitió las condiciones para la crisis de la deuda y la década perdida que se siguió.

Figura 1
América Latina y el Caribe. Tasa promedio de variación del PIB por decenio
1951-2019. En porcentajes

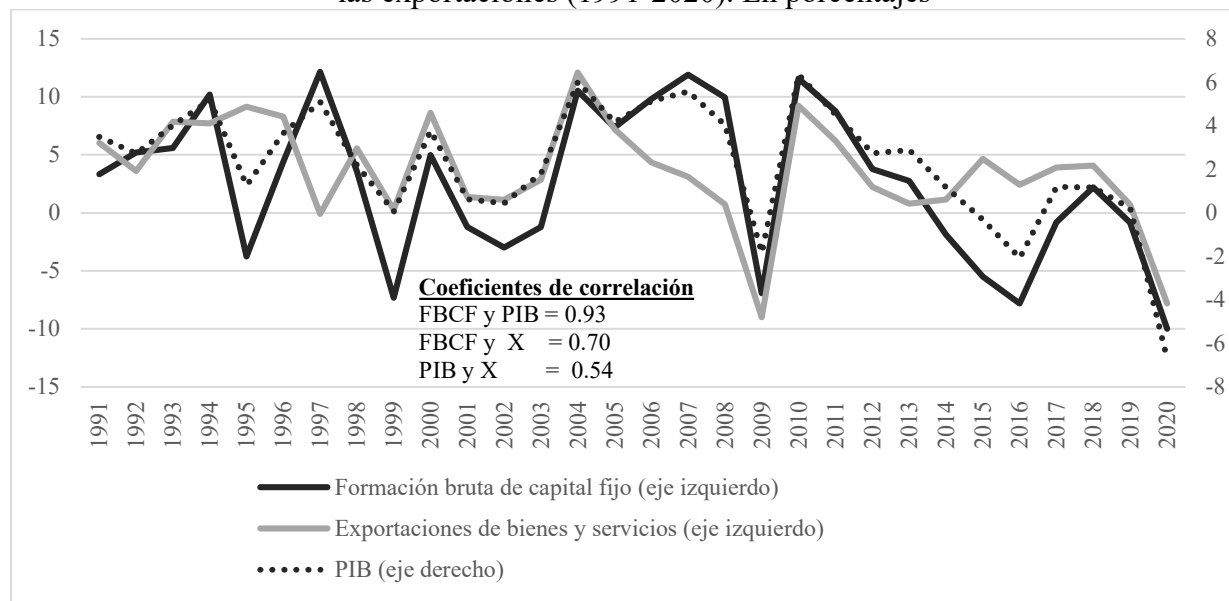


Fuente: Sobre la base de Banco Mundial (2021)

Además, luego de la Crisis Global Financiera (2008-2009), la tasa de crecimiento del PIB ha mostrado una clara tendencia al estancamiento económico. Entre el 2010 y el 2019, esta pasó de 6.8% a 0.1% y entre el 2015 y el 2019 la tasa de crecimiento de la región promedió 0.2%. Un hecho distintivo de este periodo es que la tendencia hacia el estancamiento se produjo sin que la región se viera afectada por condiciones externas adversas. Durante el periodo neoliberal y en particular a partir de 1991, el comportamiento del PIB ha estado estrechamente vinculado con la evolución de la inversión y de las exportaciones de bienes y servicios, tal y como lo muestra la figura 2. Para el periodo 1991-2020, el coeficiente de correlación simple entre la tasa de variación de la formación bruta de capital fijo (FBCF) y del PIB, entre la tasa de variación de la formación

bruta de capital fijo (FBCF) y de las exportaciones (X), y entre la tasa de variación del PIB y de las exportaciones se sitúan en 0.93, 0.70 y 0.54, valores positivos y estadísticamente significativos a un nivel de confianza del 95%.

Figura 2
América Latina y el Caribe. Tasa de variación de la formación bruta de capital fijo, del PIB y de las exportaciones (1991-2020). En porcentajes



Nota: La significación estadística del coeficiente de correlación se determinó sobre la base de la fórmula:

$$\rho = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}}$$

donde r es el coeficiente de correlación simple y n el número de observaciones. ρ sigue una

distribución student-t. En este caso particular, el valor t calculado para los coeficientes de correlación entre FBCF y PIB, FBCF y X, y PIB y X son iguales 7.1, 5.3, y 4.1 por encima del crítico 1.64 a un nivel de confianza del 95%.

Fuente: Sobre la base del Banco Mundial (2021)

Las exportaciones dependen en esencia de la tasa de crecimiento de la demanda externa del resto del mundo, y de las elasticidades ingreso de la demanda de las exportaciones (la variación porcentual de la demanda de exportaciones, en relación, a la variación porcentual del PIB del resto de mundo) y de la demanda ingreso de las importaciones (la variación porcentual de las importaciones, en relación, a la variación porcentual del PIB interno).¹³ Las elasticidades ingreso de las exportaciones y las importaciones reflejan el grado de diversificación y sofisticación

¹³ Esto se conoce como el enfoque de crecimiento con restricción de balanza de pagos cuyo mensaje principal es que el sector externo ya sea por la vía financiera o la real establece un límite de largo plazo a la expansión de una economía en un contexto de apertura externa. Tal y como lo especifican, McCombie y Thirlwall (1999, p. 49): “los países se enfrentan a una restricción externa en el sentido de que su desempeño en mercados extranjeros, y la respuesta de los mercados financieros mundiales a ese desempeño, limita la tasa de crecimiento de la economía a un ritmo que está por debajo del que las condiciones internas justificarían.” En su acepción más simple el enfoque de crecimiento con restricción de balanza de pagos se formula como: $(1)y_{bpc} = \frac{\varepsilon z}{\pi} y_{bpc}$ = la tasa de crecimiento con restricción de la balanza de pagos y z = tasa de crecimiento del resto del mundo; ε , π = elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones e importaciones (ε , $\pi > 0$).

productiva y exportadora y por consiguiente están asociados con el contenido manufacturero y tecnológico de los productos exportados e importados (McCombie y Thirlwall, 1994). Según este enfoque, la elasticidad-ingreso de las exportaciones aumenta a medida que los productos que conforman las ventas externas evolucionan en la cadena global de valor agregado: desde productos primarios, a productos semielaborados que hacen uso intensivo de recursos naturales y mano de obra, y a manufacturas con contenido tecnológico bajo, mediano o alto.

En el caso de América Latina y el Caribe la descomposición de las exportaciones por contenido tecnológico muestra que la estructura exportadora se ha mantenido anclada en los recursos naturales reflejando la ausencia de cambio estructural progresivo. La evidencia disponible para el período 1980-2012 muestra que la proporción de materias primas y manufacturas con base en recursos naturales representó el 76%, 63%, 44% y (aproximadamente) 60% del total a principios de las décadas de 1980, 1990, 2000 y finales de la década de 2000 (Cuadro 1). Además, buena parte de las manufacturas de alta tecnología dependen de procesos de maquilización, donde el valor agregado doméstico es bajo.

Cuadro 1
América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones por intensidad tecnológica
Porcentajes del total

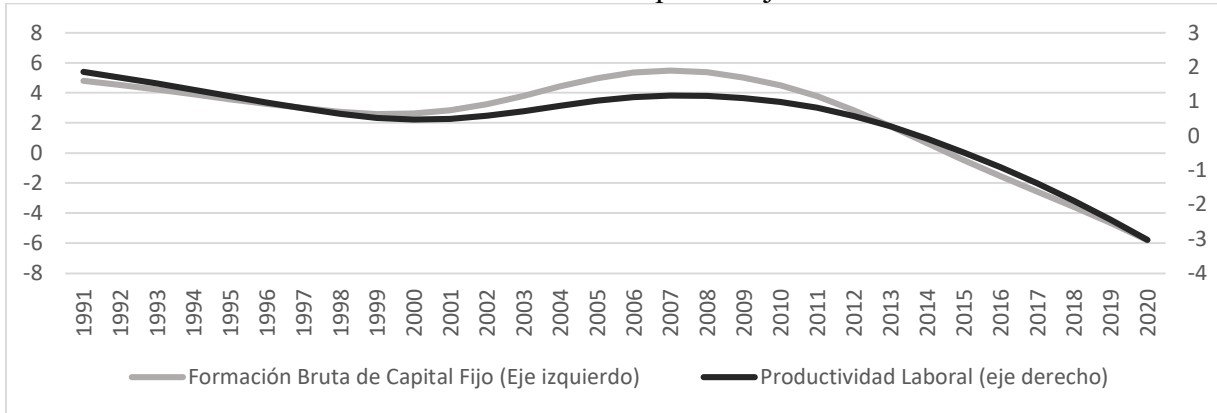
	1981- 1982	1991- 1992	1998- 1999	2005- 2006	2011- 2012
Manufacturas de alta tecnología	3.2	5.4	15.3	12.4	10.5
Manufacturas de tecnología mediana	11.6	20.1	26.7	23.9	22.7
Manufacturas de baja tecnología	8.2	11.5	12.9	9.3	7.4
Manufacturas basadas en recursos naturales	25.5	23.5	18.4	19.3	19.2
Materias primas	51.5	39.5	26.7	35.1	40.2

Fuente: CEPAL (2017)

El desfavorable desempeño de la formación bruta de capital fijo incide en la acumulación de capital y a través de esta variable en la evolución de la productividad. Tal como señaló Kaldor (1957), contrariamente al pensamiento del paradigma dominante en economía, no se puede distinguir aumentos del producto debido a la acumulación de factores y aumentos en la productividad. Las unidades sucesivas de bienes de capital tienden a incorporar más innovación y mejoras tecnológicas por lo que tienen un impacto mayor en la productividad. En el caso de América Latina y el Caribe, a la par con la inversión, la tasa de variación de la productividad ha tendido a la baja (Figura 3).

La evidencia disponible muestra que la tasa de crecimiento de la productividad laboral disminuyó de 1.87 a -.015% entre 1970-1979 y 2010-2019. Según Paus (2019), la tasa de crecimiento de la productividad laboral en América Latina se ha quedado rezagada en los últimos treinta años con respecto a la de todas las demás regiones en desarrollo. Además, la relación entre la productividad laboral de América Latina relativa a la de los Estados Unidos cayó de, aproximadamente, 30% en la década de 1980 a 20% en la década de 2000.

Figura 3
Tasa de variación tendencial de la productividad laboral y de la formación bruta de capital fijo.
1991-2020. En porcentajes



Nota: La tasa de variación tendencial se obtuvo a través de la aplicación del filtro Hodrick-Prescott a las respectivas series de tiempo de la productividad laboral y la formación bruta de capital fijo.

Fuente: Sobre la base de Banco Mundial (2021)

El comportamiento de la inversión se explica, entre otros, por factores de carácter financiero y en particular por un proceso de endeudamiento visible, sobre todo a partir de la Crisis Global Financiera y que afecta en particular al sector gobierno y al sector corporativo no financiero. Aunque el proceso de endeudamiento se registra en todas las regiones en desarrollo, éste afecta con particular gravedad a América Latina y el Caribe. América Latina y el Caribe es la región más endeudada del mundo en desarrollo con una deuda del gobierno general que alcanza el 77% del PIB y una deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios equivalente al 226,7% en 2020. América Latina y el Caribe también tiene el mayor servicio de la deuda en términos de exportaciones de bienes y servicios (59%). La región también tiene el mayor número de países con una relación deuda pública/PIB superior al 100% (47% del total) que se encuentran principalmente en el Caribe (Cuadro 2).

La descomposición de la deuda externa por sectores, basada en un análisis de las emisiones de bonos en los mercados internacionales de capital, muestra que el gobierno general es el mayor emisor. Este representó en promedio el 65% del acervo total de títulos de deuda entre 1990 y el primer trimestre de 2021. Sin embargo, la participación de títulos de deuda del gobierno general ha disminuido con el tiempo (88,4 en 1990 y 50,8% del total en el primer trimestre de 2021). En contraste, el sector corporativo no financiero, el segundo emisor de deuda más importante de la región, ha incrementado su acervo de títulos de deuda tanto en volumen (US\$ 3.5 y 332.200 millones de dólares entre 1990 y 2021) como en proporción del total (5,7 y 36,3 por ciento del total para los mismos años). Además, la deuda corporativa no financiera ha aumentado más rápido que la deuda de cualquier otro sector desde la Crisis Global Financiera (2008-2009).

Cuadro 2
Indicadores de la deuda externa para las regiones del mundo en desarrollo
2019-2020

Región	Deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios		Porcentaje de la deuda externa sobre el PIB		Servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Economías emergentes y en desarrollo	116.6	136.4	42.1	48.2
Asia emergente y en desarrollo	86.0	95.7	18.8	19.5	47.2	50.1
Europa emergente y en desarrollo	120.9	141.9	46.8	51.7	42.5	49.8
América Latina y el Caribe	192.6	226.7	47.9	56.3	50.9	59.0
Medio Oriente y Asia Central	125.0	176.6	46.8	53.9	22.2	31.8
Africa	102.9	100.9	39.3	43.7	25.0	24.3

Nota: Debido al hecho de que la mayoría de los países experimentaron una contracción económica en 2020, el indicador de deuda externa a PIB puede sobrestimar el aumento de la deuda.

Fuente: FMI (2021a)

El uso intensivo del mercado internacional de bonos no se ha traducido en un aumento de la inversión. De hecho, el aumento de la deuda externa se combina en el caso del sector corporativo no financiero con un deterioro de su posición financiera. Un estudio que incluye una muestra de 5,469 empresas que cotizan en bolsa correspondientes a seis países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia México y Perú) y que comprenden 34 sectores de actividad económica para el período 2009-2016, muestra que una proporción elevada de empresas se caracterizan por posiciones financieras de fragilidad financiera y que esta proporción de empresas es aún mayor en el caso de las empresas que emiten en el mercado internacional de bonos. La fragilidad financiera se refiere a una situación en la que el endeudamiento creciente genera compromisos de pago de deuda cada vez mayores que eventualmente superarán los flujos de efectivo de ingresos.¹⁴

¹⁴ La fragilidad financiera es el resultado del funcionamiento de una economía en la que el la oferta y demanda de préstamos se basan en una disminución del tamaño de los márgenes de seguridad. A medida que los márgenes de seguridad disminuyen, los agentes económicos se vuelven más dependientes de los flujos de ingresos para los pagos de deuda y el “funcionamiento normal de los mercados financieros para refinanciar posiciones en activos a largo plazo.” Como resultado, cualquier interrupción en los ingresos o en los mercados financieros puede llevar a los agentes económicos a experimentar dificultades para pagar su deuda (servicio de la deuda y/o capital) lo que lleva a restricciones de liquidez y problemas de insolvencia. El tamaño y solidez de los márgenes de seguridad de los diferentes sectores en una economía, así como la probabilidad de que pueda amplificarse una perturbación inicial, determina la robustez o fragilidad de una economía (Minsky, 1986, p. 209). El tamaño y la fortaleza de los márgenes de seguridad son “más seguros” cuando los agentes económicos pueden pagar sus compromisos de deuda (intereses y capital) con flujos de efectivo futuros. El tamaño y la solidez de los márgenes de seguridad son menos seguros cuando los agentes económicos confían en la expectativa de una apreciación del activo o activos subyacentes que sostienen su deuda o de un cambio favorable en las condiciones económicas subyacentes (por ejemplo, una apreciación del tipo de cambio cuando la deuda está denominada en moneda extranjera) para cubrir sus pasivos (intereses y capital). Entre

Fragilidad financiera y persistencia del neoliberalismo

Uno de los indicadores que puede reflejar el grado de fragilidad financiera es el coeficiente de cobertura de intereses (es decir, ganancias antes de intereses e impuestos divididos por los gastos en intereses). Este indicador refleja la facilidad con la que una empresa puede pagar intereses sobre su deuda pendiente, y la medida en que una empresa depende de la deuda a corto plazo para pagar sus obligaciones. Aunque no existe un umbral absoluto para el coeficiente de cobertura de intereses, un punto de referencia útil es determinar si la relación está por encima o por debajo de uno. Los valores cercanos a uno o por debajo de uno pueden ser una indicación de una posición financiera más débil y por lo tanto conducente hacia una posición de fragilidad financiera. La evidencia disponible para países seleccionados de América Latina sobre una muestra de 23,820 empresas para el 2020 muestra que para más de un cuarto de empresas el coeficiente de cobertura de intereses es igual o menor a uno. De la misma manera el 37% de la deuda de estas empresas tiene asociado un índice de cobertura de intereses igual o menor a uno (cuadro 3).

Cuadro 3

Participación de empresas y de deuda de empresas con índice de cobertura de interés igual o menor a uno para países seleccionados de América Latina.
2020. En porcentajes

País	Participación de empresas con índice de cobertura de interés igual o menor a 1	Participación de deuda de empresas con índice de cobertura de interés igual o menor a 1
Panamá	53.8	39.6
Argentina	52.4	46.6
Brasil	46.3	41
Chile	39.8	16.9
Bolivia	35.3	34.6
Perú	29.3	23.3
Colombia	25.0	20.0
Uruguay	21.1	51.4
América Latina	27.9	37.0

Nota: La muestra abarca 23.820 empresas con una deuda total de US\$ 1.9312 millones

Fuente: Taliercio (2021)

El deterioro de la situación financiera del sector corporativo no financiero y, puede tener importantes repercusiones macroeconómicas a través del endeudamiento y sobre apalancamiento y también a través de cambios en las condiciones financieras externas. Este fenómeno puede darse con gran fuerza en las empresas que emiten bonos en el mercado internacional ya que estas empresas representan un gran porcentaje de los activos totales para todo el espectro de empresas, ya sea considerado a nivel nacional o por sector de actividad económica. Estas empresas se encuentran entre las que tienen los índices de capitalización más altos para todos los países

ambos extremos, está el caso en el que los agentes económicos esperan que los flujos de ingresos futuros cubran los pagos de intereses, pero no la amortización.

considerados. Además, estas empresas también representan una parte importante de los activos tangibles fijos y la inversión a largo plazo. Según el estudio anteriormente citado las empresas emisoras de bonos representan en promedio el 33,9%, el 35,0% y el 40,8% del total de activos y gastos en inversión a corto plazo y activos fijos, así como en inversiones a largo plazo. Esto refleja la concentración de la producción y de la inversión en un número reducido de empresas que es una de las consecuencias del modelo económico neoliberal.

El endeudamiento y sobre apalancamiento puede resultar en una relación negativa entre la deuda y la inversión. Los factores que pueden explicar esta relación negativa incluyen: mayores pagos de intereses, lo que resta recursos de ser inversión; un perfil de riesgo más alto, lo que aumenta la dificultad de obtener financiación; y el deseo de reparar balances débiles y de construir un amortiguador contra la falta de liquidez o el posible incumplimiento. Las empresas financian sus gastos de capital e inversiones con fondos internos (ganancias retenidas) y externos. En la medida en que las empresas utilicen fuentes externas de financiación, la deuda y el apalancamiento deberían ampliarse con mayores niveles de gasto de capital y financiación. Si las empresas no se enfrentan a restricciones en su financiación externa, no debería haber una relación entre su flujo de caja y sus tenencias líquidas (determinadas en parte por los beneficios retenidos) y la inversión. Sin embargo, cuando las empresas superan un cierto umbral de deuda, pueden sentirse más limitadas financieramente y, como resultado, pueden aumentar sus ganancias retenidas y sus tenencias de efectivo para protegerse contra la falta de liquidez y, en última instancia, la insolvencia (Fazzari et al., 1988). Como resultado, más allá de un cierto umbral de apalancamiento, la relación entre el flujo de caja y la inversión debe ser negativa.

Una estimación econométrica que relaciona la inversión en activos tangibles con el flujo de caja por grado de apalancamiento para 270 empresas en seis países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) para el período 2010-2016, muestra que cuando el apalancamiento supera un umbral de 0,77, un aumento del 1% en el flujo de efectivo a activos se asocia con una reducción de la inversión del 0,25%-0,24%. En términos del crecimiento de los activos tangibles, la ecuación estimada muestra que cuando el apalancamiento supera el umbral de 0,77, un aumento del 1% en el flujo de efectivo a activos se asocia con una reducción del 0,75% en la tasa de crecimiento de los activos tangibles (Pérez Caldentey, Favreau-Negront y Méndez, 2019).

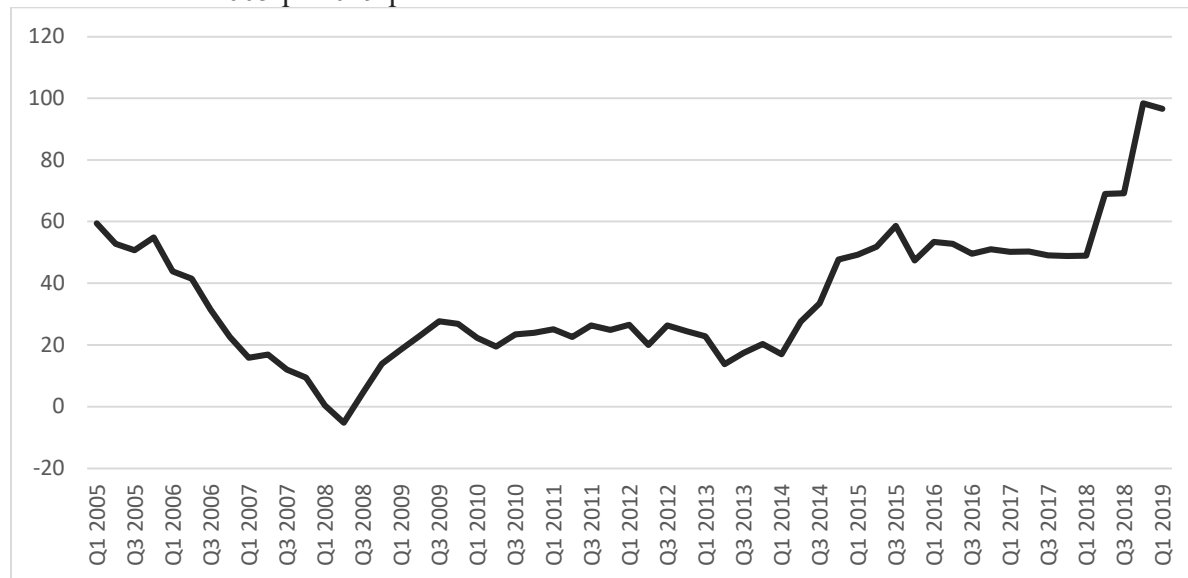
La evidencia reciente proporcionada por Avdjiev et al. (2017) muestra además que los flujos de bonos son mucho más sensibles a los cambios en las tasas de interés externas que los préstamos bancarios. Según sus estimaciones para el período 2009-15, un aumento de 25 puntos básicos en la tasa de fondos federales se traduce en una caída de 57 puntos básicos en la tasa de crecimiento de los préstamos transfronterizos al sector no bancario y una caída de 125 puntos básicos en la tasa de crecimiento de las emisiones de bonos en el mercado internacional. Esto indica que, en la medida en que las empresas que buscan financiamiento en los mercados internacionales de capital representan una gran parte de los activos y gastos en activos fijos y equipo de capital, un cambio en la composición de los flujos financieros hacia la deuda puede

haber hecho que las economías de América Latina sean más vulnerables a los cambios en las condiciones internacionales de préstamo.

Otro de los posibles usos del mercado de bonos que demuestra que este mecanismo no se ha utilizado para ampliar la capacidad productiva o para mejorar la productividad, sino más bien para fines financieros, es el aumento de los préstamos inter-empresas que se registra sobre todo a partir de la Crisis Global Financiera (2008-2009). Entre 2001-2009 y 2010-2019, los préstamos entre empresas aumentaron en un factor de 25,7 para Colombia, 18,8 para Chile, 10,4 para Perú, 3,2 para Brasil, 1,5 para Argentina y 1,3 para México. El aumento significativo del valor de los préstamos entre empresas ha ido acompañado de un aumento de la proporción de las corrientes totales de IED. A nivel regional, los préstamos entre empresas representaron aproximadamente el 18% de la IED entre 2005-2008, aumentando al 22% entre 2010-2014 y al 24% de los flujos de capital (De Camino, Vera y Pérez Caldentey, 2021).

Los préstamos inter compañía son una forma de obtener liquidez en los mercados financieros internacionales y repatriar dichos fondos para luego invertir en activos financieros o simplemente para utilizarlos con fines de préstamos internos a otros agentes económicos. De esta manera a través del uso financiero de los préstamos inter compañía, las empresas del sector productivo acaban transformándose en intermediarios financieros (Advjiev 2014). En el caso de América Latina una estimación preliminar muestra que estos representaron a principios del 2019 cerca de US\$ 100 mil millones de dólares.

Figura 4
América Latina
Préstamos y depósitos transfronterizos concedidos por sociedades no financieras.
2005q1-2019q1. En miles de millones de dólares estadounidenses.



Fuente: Sobre la base de datos oficiales.

El endeudamiento también ha afectado al sector gobierno debido al impacto que tienen las agencias calificadoras de riesgo en el costo de la deuda externa de los gobiernos. Esto se reflejó

con claridad durante la Pandemia. Durante el período comprendido entre el 31 de enero de 2020 y el 28 de febrero de 2021, la proporción de rebajas crediticias para el mundo en desarrollo por parte de Standard & Poor, Moody's y Fitch (las tres grades calificadores de riesgo que concentran el grueso del mercado) promedió 31%. A excepción de África subsahariana América Latina y el Caribe fue la región que experimentó la mayor proporción de rebajas en la calificación crediticia de su deuda soberana (41% y 35%, respectivamente). Además, el análisis de las calificaciones soberanas de las tres principales agencias de calificación crediticia muestra que más de la mitad de las economías de la región están clasificadas con las peores calificaciones (riesgo sustancial y grado especulativo).

Finalmente, el mayor endeudamiento y sus consecuencias hace que la región sea cada vez más dependiente de los flujos de más corto plazo, ya sea los flujos de portafolio o los de otra inversión. Estos dos flujos representaron en su conjunto, en promedio, el 27.8% y el 38.3% del total para los periodos 2001-2009 y 2010-2020. Si a estos montos se añadieran los prestamos inter compañía los flujos de corto plazo representarían más de la mitad de los flujos totales. Los flujos financieros de corto plazo son altamente sensibles a las condiciones financieras externas y a las percepciones de riesgo de los países emisores de deuda lo que expone las economías de la región a reversiones súbitas en las corrientes financieras externas.

Cuadro 4
América Latina y el Caribe: inversión extranjera directa, flujos de portafolios, otra inversión, 2001-2020 (En millones de dólares y porcentajes de los flujos totales)

	2001-2009	2010-2020
US\$ miles de millones de dólares		
Inversión extranjera directa	83,095	172,558
Flujos de portafolio	20,659	83,256
Otra inversión	11,396	24,000
Total	115,149	279,814
Participación del total		
Inversión extranjera directa	72.2	61.7
Flujos de portafolio	17.9	29.8
Otra inversión	9.9	8.6
Total	100.0	100.0

Fuente: Sobre la base del Banco Mundial (2021); FMI (2021b)

A este cuadro macroeconómico hay que señalar que el neoliberalismo ha tenido consecuencias sociales significativas entre las que destaca el aumento de la desigualdad. Con un coeficiente de GINI promedio cercano a 0.5, América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. Y aunque en el periodo del boom de las *commodities*, aproximadamente de 2003 al 2014, con una caída y recuperación entre 2009 y 2011, hubo una mejoría en la distribución del

ingreso (Cornia, 2014), asociado a lo que se convenció llamar el petro-populismo de los gobiernos de izquierda en la región, los niveles de desigualdad se mantuvieron altos.¹⁵

Pero quizás el resultado más importante de las transformaciones estructurales promovidas por el neoliberalismo en la región sea justamente crear las condiciones para su eterno retorno, inclusive cuando las condiciones sociales creadas por sus políticas económicas causan directamente el descontentamiento social y la crisis política. La fragilidad financiera, la reprimarización, fuerzan a los gobiernos de la región, incluidos a los que intentan alejarse de las políticas neoliberales, restricciones que son difíciles de sobreponer. Las crisis externas recurrentes, o el miedo a que vengan a ocurrir, crean las condiciones directas para la aplicación de políticas de austeridad de acuerdo con los requerimientos del FMI y de los mercados financieros internacionales. En muchos casos, estas políticas han sido impulsadas por los mismos gobiernos de izquierda críticos de las políticas neoliberales. Las crisis, por lo general, permiten la vuelta de gobiernos de derecha que intensifican las reformas neoliberales en un ciclo que consistentemente reduce la capacidad del estado de intervenir activamente, y destruye las protecciones sociales del estado de bien estar desarrollista de la Era Dorada del capitalismo.

Conclusión

El neoliberalismo es históricamente una ideología reaccionaria, al contrario de la ideología revolucionaria del liberalismo clásico de los economistas políticos ingleses. Mientras el primero buscaba cambiar al antiguo régimen y sus resquicios feudales, el neoliberalismo busca retroceder y eliminar las ventajas sociales obtenidas por las clases trabajadoras asociadas con el estado de bien estar. El neoliberalismo es además un discurso que presume que los mercados promueven la utilización eficiente de los recursos, como los economistas marginalistas o neoclásicos, pero además presupone que las fallas de gobierno son siempre peores que las fallas de mercado, con lo que el *laissez-faire* es siempre la única alternativa, como había sugerido Margaret Thatcher. Como el *laissez-faire* había quedado desacreditado en los años del entre-guerras, particularmente con la Gran Depresión, el neoliberalismo se forjó en la oposición, negando su propia relevancia, y a veces su misma existencia. Retóricamente esto le ha servido para negar cualquier influencia en los problemas económicos que sus políticas, dominantes por casi cuatro décadas, han causado.

En América Latina el record demuestra que el neoliberalismo no ha permitido cerrar la brecha con los países avanzados, y ha resultado, al contrario, en tasas de crecimiento menores, con una estrategia de desarrollo que claramente no permitiría eliminar el rezago relativo con los países avanzados. De hecho, la región se ha vuelto a reintegrar a la economía global como exportadora

¹⁵ En el caso de Chile, paradigmático del neoliberalismo en la región, el crecimiento bajo del periodo del dictador de facto Augusto Pinochet fue complementado por un empeoramiento de la distribución del ingreso y aumento de la pobreza. Y aunque con la Concertación, en los años 90 y en el primer decenio de este siglo, se hicieron intentos de mejorar la situación social, los límites impuestos por las reformas neoliberales, y el peso de Estados Unidos promoviendo el Consenso de Washington después de la crisis de la deuda, y la década perdida, dejaron una estructura económica dependiente de las exportaciones de commodities, y más vulnerable a los movimientos de los mercados financieros internacionales. Para una discusión del caso chileno véase Ffrench-Davis (2020).

de commodities, particularmente en América del Sur, o productora de manufacturas con bajo valor adicionado por los productores domésticos, donde la ventaja explícita son los bajos salarios. Además, el modelo neoliberal ha implicado la manutención, y por momentos empeoramiento, de la distribución del ingreso en una región donde la desigualdad es entre las más altas del mundo, y por encima de lo que se podría esperar de acuerdo con los niveles de ingreso per cápita. Sin embargo sería un error suponer que el fracaso del neoliberalismo lo ha relegado a un plano secundario, y que la región se encuentra en el sendero del desarrollo.

Bibliografía:

- Avdjiev, S., Chui, M., and Shin H-S. 2014. "Non-financial corporations from emerging market economies and capital flows," BIS Quarterly Review, December.
- Avdjiev, S., Gambacorta, L., Goldberg, L. S., Schiaffi S. 2017. "The shifting drivers of global liquidity." BIS Working Papers No. 644. Basel: Bank for International Settlements.
- Banco Mundial 2021. *Indicadores Mundiales de Desarrollo*. Washington D.C.: Banco Mundial
- Bank for International Settlements 2021. Debt Statistics, available at <https://www.bis.org/statistics/index.htm>
- Bielschowsky, R. 2001. "Eugênio Gudín," *Estudos Avançados*, 15, n. 41: 91-110.
- Blyth, M. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coase, R. 1964. "Discussion," *American Economic Review*, 54(3): 194-197.
- Cornia, G. A. 2014. "Recent distributive changes in Latin America: An overview," in G. A. Cornia (ed.), *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, Oxford: Oxford University Press.
- De Camino, C., Pérez Caldentey, E., and Vera, C. 2021. "Non-Financial Corporations as Financial Intermediaries and their Macroeconomic Implications. An empirical analysis for Latin America," ECLAC, processed.
- Fazzari, S. M., Hubbard, R. G., Petersen, B. C., Blinder, A. S., and Poterba J. M. 1988. "Financing Constraints and Corporate Investment." Brookings Papers on Economic Activity, No. 1. Washington, DC: Brookings Institution.
- Fernández, R. G. and Suprinyak, C. E. 2018. "Creating academic economics in Brazil: The Ford Foundation and the beginnings of ANPEC," *Economia*, 19(2): 314-329.
- Ffrench-Davis, R. 2020. "Chile, entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad," *Revista de Economía Política*, 22(4): 594-612.
- Fondo Monetario Internacional 2021a World Economic Outlook Database. April. Washington: IMF.

- Fondo Monetario Internacional 2021b. International Financial Statistics (IFS) available at <https://data.imf.org/?sk=4c514d48-b6ba-49ed-8ab9-52b0c1a0179b>.
- Friedman, M. 1951. "Neo-Liberalism and its Prospects," available at <https://miltonfriedman.hoover.org/internal/media/dispatcher/214957/full>
- Furtado, C. 1985. *A Fantasia Organizada*, São Paulo: Paz e Terra.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, F. 1964. "The Theory of Complex Phenomena," in M. Bunge (ed.), *The Critical Approach to Science and Philosophy: In Honor of Karl R. Popper*, Glencoe: The Free Press.
- Helleiner, E. 1994. *States and the Re-emergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kaldor, N. 1957. "A Model of Economic Growth," *Economic Journal*, 67(1): 591-624.
- Kalecki, M. and Kowalik, T. 1971. "Observations on the 'Crucial Reform'," in J. Osiatyński, (ed.) *Collected Works of Michał Kalecki, Volume II, Capitalism: Economic Dynamics*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- McCombie, J. S. L. and Thirlwall, A. P., 1999. "Growth in an international context: a post Keynesian view," in J. Deprez and J. Harvey (eds.), *Foundations of International Economics. Post Keynesian Perspectives*, New York: Routledge.
- McCombie, J. S. L. and Thirlwall, A. P., 1994. *Economic growth and the balance of payments constraint*, London: Macmillan.
- Minsky, H. 1986. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press.
- Mirowski, P. 2014. "The Political Movement that Dared not Speak its own Name: The Neoliberal Thought Collective Under Erasure," INET Working Paper, No. 24.
- Mirowski, P. 2020. "Neoliberalism," in J. Barkley-Rosser Jr, E. Pérez Caldentey and M. Vernengo (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave-Macmillan, online edition.
- O'Donnell, G.1982. *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires: Belgrano.
- Pérez Caldentey, E., Nicole Favreau Negront and Luis Méndez Lobos 2019. "Corporate debt in Latin America and its macroeconomic implications," *Journal of Post Keynesian Economics*, 42(3): 335-362.
- Phillips-Fein, K. 2010. *Invisible hands: The businessmen's crusade against the New Deal*, New York: Norton.

- Rodrik, D. 2006. "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reforms," *Journal of Economic Literature*, XLIV(4): 973-987.
- Romero Sotelo, M. E. 2016. *Los Orígenes del Neoliberalismo en México: La Escuela Austriaca*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Schlesinger, S. and Kinzer, S. 1982. *Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala*, New York: Anchor Press.
- Slobodian, Q. 2018. *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge: Harvard University Press.
- Stigler, G. J. 1971. "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1): 3-21.
- Taliercio, R. 2021. "Encuentros virtuales de economistas jefe de la banca de desarrollo desafíos de la banca de desarrollo en la reactivación económica y el impulso regional frente a la pandemia del covid-19." Sesión 1 Mesa de Dialogo "Cambios en la Economía mundial y los desafíos de las Instituciones de Desarrollo ante la Pandemia COVID-19". Presentación de Power Point. Abril.
- Valdés, J. G. 1995. *Pinochet's Economists: the Chicago School of Economics in Chile*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vernengo, M. 2014. "Who is Afraid of Neoliberalism? A Comment on Mirowski," available at https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/vernengo_WhoIsAfraidOfNeoliberalism_FINAL.pdf