

DIRECCION DE PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.150
3 de octubre 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

LA POLITICA ECONOMICA EN LA POSCRISIS Y EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO

Juan Martin *

*/ Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

INTRODUCCION	1
A. LA DECADA PERDIDA	3
B. LOS AÑOS DEL APRENDIZAJE DOLOROSO	11
CONSIDERACIONES FINALES	25
REFERENCIAS	33

INTRODUCCION

El tema de la política económica en la postcrisis y los procesos de reforma del estado, es apasionante pero, a la vez, difícil y controvertido. Es apasionante pues se refiere a elementos fundamentales para manejar el presente y construir el futuro social. Es difícil por cuanto algunas convicciones que orientaron la acción en el pasado han resistido mal las realidades de su aplicación o, simplemente, el paso del tiempo; por otro lado, el nuevo paradigma que parece perfilarse aún no decanta suficientemente e introduce significativos interrogantes. El tema también es controvertido, ya que con frecuencia los argumentos esgrimidos se basan en la oposición entre lo público y lo privado antes que en su necesaria e inevitable complementación; dicho figurativamente, en vez de tender puentes de unión entre ambos sectores, en el debate se sigue cavando trincheras.

Como el tema es amplio, la prudencia aconseja acotarlo y, en tal sentido, corresponde situarse en la meseta de la direccionalidad de las reformas económicas en curso y de las funciones públicas que emergen consecuentemente y orientan los procesos de reforma y modernización del estado. Sólo esporádicamente se mirará hacia las altas cumbres donde se sitúa la discusión acerca del régimen político e institucional y las relaciones entre estado y sociedad civil, o hacia las vastas llanuras de la administración y gestión públicas, aunque ambas dimensiones son parte importante de la discusión actual en la región.

También es necesario ubicar la discusión en el tiempo y en el espacio. Este último es obvio, se trata de América Latina, pero se debe proceder con cautela ya que ella encierra realidades muy diferentes desde varios puntos de vista, y por ello se intentará lidiar con cierta variedad de situaciones. El tiempo histórico es también una

dimensión crucial por cuanto muchas de las reformas en curso se fundamentan en el agotamiento del patrón de desarrollo en los países de la región que comienza a manifestarse ya en los años setenta, pero que se potencia hasta hacer eclosión como consecuencia de la crisis externa y fiscal de los años ochenta.

Así, a este pasado inmediato se lo suele apreciar mediante dos conceptos sintéticos: uno, el de la década perdida, cuando el acento se coloca en los resultados económicos y sociales del período en comparación con los correspondientes a décadas anteriores; y otro, los años del aprendizaje doloroso, cuando el énfasis se pone en las lecciones aprendidas para encarar el futuro, ya entrados en los años noventa.

A. LA DECADA PERDIDA

La primera de estas dos maneras de ver el pasado inmediato es innegable desde un punto de vista empírico. La tasa promedio anual de crecimiento que había sido de 5.7 y de 5.6 para cada una de las décadas anteriores a 1980 se redujo, en los diez años siguientes, a un 1.3 por ciento anual. Como las tasas de crecimiento de la población fueron relativamente elevadas (2.2 por ciento durante los ochenta y 2.5 por ciento en las décadas de 1960 y 1970, el nivel medio de renta per cápita en 1990 fue un 9 por ciento inferior al de 1980; en algunos países como Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela, era incluso más bajo que el del año de 1970 (véase el cuadro 1).

En dicho período, las finanzas públicas estuvieron sometidas a presiones inéditas en la región por la magnitud del desequilibrio entre ingresos y gastos; desequilibrio que reflejaba una acumulación de demandas provenientes de actores económicos, internos y externos, de problemática conjugación. En la primera parte de la década, la situación se caracteriza por la concurrencia de tres shocks de origen externo:

- reversión en los flujos de financiamiento neto;
- deterioro de los términos de intercambio; y
- elevación de las tasas internacionales de interés

que, al aplicarse sobre economías con elevados niveles de endeudamiento externo, generaron desequilibrios macroeconómicos profundos.

La crisis de la deuda provocó modificaciones espectaculares en los pagos externos de América Latina después de 1981/1982. El servicio de la deuda, unido a una paralización del financiamiento externo voluntario, han requerido una transferencia neta de recursos financieros hacia los acreedores externos de casi 220 mil millones de dólares durante el resto de esa década. Para ello los países de la región han debido generar, de manera abrupta y continuada importantes saldos en su balance comercial con el exterior para materializar dicha transferencia (véase el cuadro 2).

Respecto de la capacidad de control gubernamental sobre dichos desequilibrios se evidenciaron, sin embargo, importantes diferencias de país a país. Ellas estuvieron fundamentadas, por una parte, en situaciones particulares que configuraron condiciones iniciales diversas para su ingreso a la década. Cabría destacar entre ellas las siguientes:

- a) **La magnitud de la brecha fiscal en el entorno del cambio de década:** esta situación varía desde países con superávit fiscal (Chile y Venezuela) a países con elevados déficits (Argentina y México), pasando por otros con déficits moderados (Colombia).
- b) **El monto y las modalidades de absorción del endeudamiento privado por parte del sector público:** las modalidades adoptadas fueron distintas, entre otras, la estatización de la banca (México), la compra por parte del banco central de las carteras vencidas del sistema bancario (Chile), o la transformación de la deuda privada externa a moneda doméstica con tipo de cambio fijo (Argentina y Venezuela).
- c) **El grado en que los activos externos pasaron a integrar la riqueza financiera del sector privado:** algunos países (Argentina, México y Venezuela) sufrieron importantes fugas de capital, derivadas de las inestabilidades internas y facilitadas por la globalización de los mercados internacionales.
- d) **La composición público-privada de las exportaciones netas por su impacto sobre la transferencia interna de recursos:** mientras en algunos países (Chile, México y Venezuela) un porcentaje elevado de las exportaciones netas es del sector público, en otros (Argentina, Brasil y Perú) es mayoritaria o enteramente del sector privado.

Por otra parte, se constataron también diferencias, en la capacidad del sistema político de cada país para jerarquizar, procesar y conjugar las demandas concurrentes sobre el sector público, así como una mayor o menor fluidez del aparato institucional para operar con eficiencia las directivas gubernamentales. Ambos factores, condiciones iniciales y capacidad procesual, incidieron sobre la marcha diferenciada, según los países, de los intentos gubernamentales por cerrar las brechas externa, fiscal y financiera.

Con los matices que estas diferencias introducen, todos los gobiernos de la región realizaron denodados esfuerzos para contener, dentro de límites tolerables, el descalabro del ejercicio presupuestario. Por su importancia en eventos posteriores, cabe realizar un ejercicio simple de descomposición del déficit público para apreciar el orden de magnitud del esfuerzo desplegado. El déficit público como porcentaje del PIB, f , puede expresarse como

$$f = \frac{G_p + G_s - T}{Y}$$

donde G_p y G_s corresponden respectivamente al gasto público primario y al servicio de la deuda pública y, T representa el ingreso fiscal. Diferenciando esta expresión, df , será el cambio observado en el déficit público. Así,

$$df = f \hat{Y} - \alpha_p \hat{G}_p - \alpha_s \hat{G}_s + \alpha_t \xi_{t,y} \hat{Y}$$

con \hat{Y} , \hat{G}_p y \hat{G}_s representando las tasas de crecimiento del producto, del gasto primario y del servicio de la deuda pública; α_p , α_s y α_t la participación del gasto primario, del servicio de la deuda y de los tributos en el producto; y $\xi_{t,y}$ la elasticidad de los tributos respecto del producto.

Utilizando esta última expresión se puede determinar la reducción necesaria del gasto primario para enfrentar las condiciones macroeconómicas imperantes en el período. A tal efecto se adoptarán los siguientes supuestos: una tasa de crecimiento del producto de 1.3 por ciento, que fue en realidad el promedio de los años 80; una participación inicial del gasto primario en el producto de un 20 por ciento, que refleja el promedio regional; una elasticidad unitaria de los tributos respecto del producto; y un alza de la participación del servicio de la deuda en el producto de 2 a 4 por ciento junto con una meta de reducción del déficit público global a la mitad de su valor, regla común en los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional. Con base en ellos, se obtiene el cuadro 2 que muestra las reducciones necesarias en el gasto primario para distintos niveles del déficit público inicial.

DEFICIT INICIAL (f) (% del PIB)	REDUCCION DEL GASTO PRIMARIO (% del gasto programable)
2	13.6
4	18.6
6	23.6
8	28.6
10	33.6

Por cierto es prácticamente imposible reducir, de manera abrupta, el gasto primario en la magnitud requerida por aquellos países con déficits iniciales superiores al 5 por ciento, como era el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú. Considerando ahora el tema del déficit desde el punto de vista de su financiamiento, se tiene

$$f \equiv NFSP = \dot{H} + \dot{B}_i + E \dot{B}_e$$

o sea el déficit global, f , que por definición corresponde a las necesidades de financiamiento del sector público, $NFSP$, puede ser financiado mediante la creación de dinero, H , el incremento de la deuda interna, B_i , o de la externa, B_e . El punto sobre las variables indica su variación en el tiempo, E es el tipo de cambio y todas las variables están normalizadas por el producto.

Dada la restricción de financiamiento externo voluntario a partir de 1982, o se incurría en mora con los acreedores externos, o se negociaba acuerdos con los organismos multilaterales, o se financiaba el déficit mediante emisión monetaria o colocación de títulos del gobierno en mercados domésticos de incipiente desarrollo. En realidad, con distinta ponderación según países y períodos, se utilizaron los cuatro mecanismos; algunas combinaciones de ellos condujeron a los profundos desequilibrios internos que pueden apreciarse en el cuadro 3.

Un segundo aspecto analítico que vale destacar es la doble dimensión del problema de la transferencia (Martin y Guijarro, 1988). En los primeros años de la década de 1980 se produjo la virtual estatización de la deuda privada. La deuda pública en relación a la deuda total pasó de menos del 60 por ciento, en 1981, a más del 82% en 1983. En consecuencia, la tarea de movilizar los recursos internos necesarios para atender los compromisos con el exterior quedó centrada en el sector público. Así, por un lado, se debían generar los recursos reales para materializar la transferencia externa a través de un superávit comercial. Por otro lado, en países como Argentina, Brasil o Perú en que el superávit con el exterior es entera o mayoritariamente del sector privado, el sector público debía adquirir este superávit privado dando así origen al problema de la transferencia interna. En estos casos, una devaluación real con el objetivo de incrementar el saldo del balance comercial, aumenta proporcionalmente la magnitud de la transferencia interna y por ende, crece el gasto público; con otras palabras, la devaluación deteriora la situación fiscal.

La situación contraria se produce cuando existen empresas públicas exportadoras como el petróleo en México y Venezuela y el cobre en Chile. En estos casos un único instrumento, la devaluación, atiende simultáneamente los objetivos de reducción del desequilibrio externo y del déficit fiscal. Los ingresos fiscales aportados por empresas públicas son significativos en los ejemplos mencionados: como promedio en el período 1985-1990 ellos fueron de 15 por ciento del PIB para Chile, de 11.1 para México y de 12.8 para Venezuela (Meller, 1993, cuadro 5). En esta situación, en realidad, la devaluación equivale a una reforma fiscal.

De modo general, corresponde enfatizar tres factores que enmarcaron las dificultades para controlar el desequilibrio en las cuentas públicas, hasta bien entrada la década.

a) **Volatilidad de expectativas por multiplicación de incertidumbres de origen externo e interno**

Los años ochenta se han caracterizado por una sucesión de lentas y trabajosas negociaciones de los gobiernos con los acreedores externos

y los organismos financieros internacionales. Estas negociaciones obligaron a frecuentes cambios o ajustes en los rumbos de la política económica, manteniendo a las economías nacionales en un estado de incertidumbre permanente.

A su vez, la credibilidad de la política pública se vió afectada por la fatiga del ajuste, por sus magros resultados y por las propias dificultades del gobierno para controlar su rumbo. Este cuadro de incertidumbres multiplicadas terminó imponiendo, en muchos casos, un disenso inflacionario por sobre cualquier posibilidad de consenso fiscal.

b) Entrelazamiento de distintas esferas de financiamiento y dislocamiento entre fuentes y usos

La creciente pérdida en los grados de libertad relativa entre las distintas políticas públicas impuso notables exigencias de consistencia interna. La imposibilidad de satisfacerlas determinó el carácter desordenado o caótico del ajuste. En este marco, el proceso decisorio público se terminó orientando hacia la atención de situaciones que se evidenciaban como insostenibles, dando origen a una secuencia de respuestas a crisis sectoriales o parciales.

Asimismo, la urgencia por ofrecer respuestas, la potencia insuficiente de los instrumentos de política y sus efectos sobre objetivos conflictivos, contribuyeron a una desarticulación de la propia gestión gubernamental. En este sentido, por ejemplo, importantes componentes en la asignación de recursos públicos se canalizaron fragmentariamente a través de los distintos presupuestos del gobierno (fiscal, empresas públicas, monetario y cambiario). Esta situación dificultó evaluaciones globales de dicho proceso; sobre todo, por la menor o mayor transparencia pública de las distintas decisiones de asignación.

c) Diferencia de horizonte temporal en procesos concurrentes para el manejo del desequilibrio público

Una primera diferencia fue entre el ritmo de la negociación externa, determinante del monto de recursos a transferir, y el tiempo de las medidas gubernamentales para controlar el déficit público, que era una de las variables focales de dicha negociación. Una segunda diferencia, proviene de la mayor rapidez con que se pudo actuar sobre algunos gastos o sobre la generación de ingresos extraordinarios. Así, se fueron acumulando importantes distorsiones tanto en la estructura de ingresos como en los criterios para la asignación del gasto.

Esto adquirió particular relevancia en aquellos países que ingresaron a la década con un modelo fiscal agotado, pero cuya redefinición exigía acuerdos políticos y sectoriales, reformas legales o administrativas y renegociación de derechos adquiridos; procesos que se desenvuelven todos en horizontes temporales más largos.

No es sorprendente entonces, que los resultados del período hayan sido poco satisfactorios, cuando se los contrasta con criterios comúnmente aceptados para evaluar procesos de ajuste macroeconómico. En materia de estabilización, la experiencia acumulada muestra que la reducción de una inflación intermedia-alta de manera más o menos permanente es tarea difícil, en particular en aquellas economías con una historia prolongada de inflación. Los problemas de inercia, indización y credibilidad son obstáculos serios en tal sentido. Aún en el caso de Chile, que es tomado con frecuencia como ejemplo en la materia, la reducción estable a una tasa del orden del 20 por ciento de inflación anual tomó 7 años.

En cuanto a los efectos del ajuste sobre la inversión y el crecimiento son evidentes los drásticos recortes de la inversión privada y pública que acompañaron el proceso (véase el cuadro 4). Cuando esta contracción se extiende en el tiempo, como ocurrió en la mayoría de las economías latinoamericanas, se afecta también la capacidad productiva a mediano plazo. La recuperación de la inversión privada después de la contracción inicial puede demorar varios años (5 en Chile, 6 en México y, después de ocho años, todavía no ocurre en Bolivia). La recuperación de la inversión pública puede aún ser más lenta.

Por último, el ajuste macroeconómico trajo aparejados significativos costos sociales que se materializaron mediante alguna combinación de caída del salario real, en los sectores público y privado, para apoyar la devaluación real de la moneda; de aumento en la desocupación, como consecuencia de la contracción económica; y de reducción del gasto social, por la contención del gasto público (véase nuevamente el cuadro 4).

B. LOS AÑOS DEL APRENDIZAJE DOLOROSO

A medida que avanzó la década de 1980, que hemos conceptualizado como la década perdida, fue ganando espacio la convicción de que el control de los desequilibrios externo e interno era imposible para determinadas configuraciones de las condiciones de contorno en que operaba el gobierno; condiciones que determinaban la estructura de ingresos, el monto y composición del gasto y las modalidades de financiamiento del déficit público. Esta creciente convicción fue otorgando significado real a una discusión que se venía desarrollando paralelamente sobre el nuevo papel del estado. Esta apreciación conduce a la segunda conceptualización de la década de 1980, aquella de los años del aprendizaje doloroso, como resumen de las lecciones aprendidas ... ¿ en qué consiste ?

Para ofrecer una imagen global cabe recordar una analogía trazada hace ya varios años por Albert Hirschman y recordada recientemente (Aspe y Gurría, 1992). En ella se señala que el desarrollo económico es como un rompecabezas de muchas piezas (un jigsaw puzzle): es más sencillo colocar una pieza cualquiera cuando ya están ubicadas las adyacentes y, a la inversa, las piezas que aún no tienen vecinas son las más difíciles de encontrar.

Esta sugerente analogía permite destacar dos principios económicos fundamentales que están siendo redescubiertos a medida que se pasa de una década de ajuste hacia un nuevo período de reformas económicas para recuperar el crecimiento, transformar la economía y lograr avances en materia de equidad social. El primero es que durante las fases iniciales del desarrollo, cuando la economía nacional es apenas un conjunto desarticulado de mercados y regiones, el establecimiento de las instituciones básicas de gobierno, la construcción de infraestructura y la participación directa del estado en la producción de bienes y servicios, son todas condiciones indispensables para desencadenar el proceso de crecimiento. Esto equivale, en la analogía de Hirschman, a organizar los bordes, clasificar las piezas e identificar y construir los ejes ordenadores del rompecabezas.

El segundo principio se fundamenta en aportes recientes de la teoría del crecimiento económico endógeno, cuando sostiene que la apertura de oportunidades de inversión, a través de cambios en el entorno donde los individuos desarrollan sus actividades propias, no sólo crea sino que también revela e induce nuevas oportunidades de inversión.

Para finalizar con la analogía, una vez que la estructura del rompecabezas está organizada, son muchas las piezas que a ritmo creciente se pueden ir ubicando con mayor facilidad. Así, los últimos años han puesto de manifiesto un considerable número de iniciativas de reforma que apuntan tanto a un mejor funcionamiento de los mecanismos de mercado, como a una redefinición del papel del estado en varios ámbitos de la realidad económica y social de la región, con significativas modalidades de interacción de los sectores público y privado. La conclusión es que una vez consolidado el marco institucional básico se requiere de un nuevo enfoque para potenciar el desarrollo: abrir mayores oportunidades, en un marco competitivo, a las iniciativas individuales y, complementariamente, transformar la gestión gubernamental en conducción estratégica.

Varios de estos cambios comienzan a manifestarse en los primeros años de esta década, y la corriente prevaleciente de pensamiento sostiene que ellos fundamentan el mejor desempeño macroeconómico de la mayoría de los países de la región. En efecto, después de los últimos años ochenta caracterizados por un crecimiento casi nulo y por varios países en régimen de alta inflación, los primeros años noventa muestran una recuperación del crecimiento, 2.6% en promedio, y una inflación declinante.

Otra corriente de opinión (Damill y otros, 1993) destaca la influencia sobre ese mejor desempeño macroeconómico, de algunos hechos acaecidos en la dimensión financiera del sector externo: uno, la significativa caída hasta principios de 1994 de las tasas internacionales de interés; y otro, la súbita y notoria reversión en la dirección de los movimientos de capital. La caída de las tasas de interés ejerció un efecto

ingreso positivo para la región en su conjunto y también relajó la restricción externa a través de la reducción del déficit en los servicios financieros (véase el cuadro 5). Este efecto positivo fue parcialmente erosionado, sin embargo, por un deterioro en los términos del intercambio.

Cabe tener presente asimismo, que dicha caída también ejerció un efecto sustitución. Por esta vía los activos emitidos en la región se tornaron más rentables deteniendo así, la fuga de capitales y posibilitando, en algunos casos, aún su repatriación. Análogamente, la menor tasa de interés hizo que aumentara el rendimiento neto de las inversiones en activos productivos. Este segundo factor es relevante para explicar no sólo el relativo auge de la inversión extranjera directa, sino también la viabilidad de los procesos de privatización, en unos y otros países.

Las cifras concernientes a la reversión de los flujos de capital a su vez, son impactantes: en un lapso muy breve se multiplicaron más de cuatro veces; de un promedio de 11.9 mil millones en el trienio 1988-1990 saltaron a un promedio de 52.0 mil millones en 1991-1993 (véase nuevamente el cuadro 5). Como consecuencia de las menores tasas de interés y de este aumento en el ingreso de capitales, las transferencias netas al exterior de la región fueron negativas a partir de 1991, por primera vez en diez años desde la crisis de la deuda a comienzos de los años ochenta.

Al relajarse el racionamiento de créditos externos que sufrió la región en la década de 1980, muchos países pudieron financiar un mayor déficit en su cuenta corriente. En el marco de una menor carga por pago de intereses, esta ampliación del déficit en cuenta corriente fue impulsada por una drástica reducción del excedente comercial que debió generar la región en la década de 1980 para financiar sus transferencias netas al exterior (véase nuevamente el cuadro 2). De hecho, América Latina tuvo déficit en su balance comercial en 1992, por primera vez desde 1983; esta situación fue muy generalizada ya que se verificó en 14 de los 19 países incluidos en los trabajos de la CEPAL.

El alivio de la restricción externa tuvo varias consecuencias en el plano macroeconómico interno. Ante todo, ello permitió una expansión de la absorción doméstica y un notorio crecimiento de las importaciones, financiado con los nuevos fondos provenientes del exterior. Sin embargo, la reversión de los movimientos de capital fue de tal magnitud que en muchos países tendió a producirse una oferta excedente de divisas, por más que los déficits comercial y en cuenta corriente aumentaban a un ritmo veloz. En consecuencia, la región en su conjunto acumuló reservas internacionales; países como Chile, Colombia y México procuraron neutralizar la subsiguiente expansión del crédito interno para impedir una sobrevaluación de su moneda, aunque ninguno lo logró totalmente; otros como Argentina, adoptaron una política monetaria pasiva. El resultado general fue una revaluación de las monedas nacionales.

Aparte de sus efectos sobre el balance de pagos, el mayor nivel de actividad y el desfasaje del tipo de cambio contribuyeron a la estabilidad macroeconómica y en particular a la mejoría de las cuentas fiscales (véase el cuadro 3). Por el lado de los ingresos, debido a la recuperación muy elástica de la recaudación respecto del nivel de actividad y a las mejoras introducidas principalmente en la administración tributaria. Por el lado de los gastos, la sobrevaluación de la moneda y la caída de las tasas internacionales de interés coadyuvaron a reducir el valor real del pago de intereses de la deuda pública.

El atraso cambiario también incidió de manera importante en el proceso de desinflación consignado. En varios países de la región dicho atraso, en el contexto de una amplia apertura comercial, es un elemento clave para explicar la notable caída del índice de inflación, enmarcada incluso en una significativa expansión de la absorción doméstica.

Sin embargo, esta mejoría en el panorama macroeconómico de la región tiene algunos puntos débiles, entre los que habría que destacar dos: uno, el dilema entre estabilidad y competitividad que plantea el atraso cambiario. Si éste se corrigiera con

el objeto ya sea de eliminar el sesgo antiexportador o de reducir el déficit comercial a niveles sostenibles, la estabilidad económica empeoraría por el lado de la inflación y del desequilibrio fiscal.

El segundo es la reducida capacidad demostrada por la mayoría de las economías de la región para retomar un sendero de crecimiento sostenido. Pese al relajamiento de la restricción externa, las tasas de inversión y de ahorro interno siguen siendo bajas y aún no han alcanzado niveles suficientes como para restaurar la situación previa a la crisis de los años ochenta en casi todos los casos.

De todas maneras, estos temas son motivo de un intenso debate en prácticamente todos los países de la región (véase CEPAL, 1994). Parece indudable que existen interacciones positivas entre los procesos de reformas económicas en curso y los cambios acaecidos en el sector externo. El punto a dilucidar es la duración probable de estos últimos y, más importante todavía, el uso del tiempo disponible para encarar y/o completar las reformas conducentes a una gestión estratégica del estado.

Dicha gestión estratégica debe comenzar por reconocer los desarrollos societales que condicionarán la acción gubernamental en los años venideros (Martin y Nuñez del Prado, 1993). Estos desarrollos se resumen en cuatro movimientos, más o menos generalizados, en los países de la región. Ellos son:

- la transición de economías semi-cerradas hacia una mayor apertura, tanto por la integración con el resto del mundo como por la participación en acuerdos de cooperación y de libre comercio con otras naciones;
- el paso de economías extensamente reguladas y con amplia participación estatal en la producción -directa e indirecta- de bienes y servicios, a esquemas que descansan en la iniciativa privada y en el funcionamiento de los mercados, con regulaciones públicas estratégicas y de mayor eficacia;
- el dislocamiento vertical del aparato de gobierno central, que cede potestades e instrumentos hacia arriba -como consecuencia de la mayor apertura e integración de la economía- y delega atribuciones hacia abajo,

en procesos de descentralización (regional, provincial y municipal) de diversa amplitud; y

- las dificultades crecientes del gobierno, por sus restricciones financieras, organizacionales y tecnológicas, para enfrentar el conjunto de demandas que se expresan en el plano político.

Como una consecuencia de estos desarrollos, dos temas estrechamente vinculados - reforma del estado y funciones públicas emergentes- ocupan hoy un lugar principal en las preocupaciones y acciones de los gobiernos, con las peculiaridades y acentos de cada país.

Existe un primer hecho que es insoslayable: contra aquel telón de fondo, ya están en curso importantes cambios de las funciones económicas del estado. Ellas podrían resumirse bajo el siguiente lema: el estado está reformando y reformándose; es, a la vez, sujeto y objeto de dicho proceso.

Esta característica implica la simultaneidad de dos momentos en la acción actual del gobierno: administración y cambio. Se trata, por un lado, de definir y administrar las políticas públicas en el marco de una determinada configuración de las condiciones de contorno en que el gobierno opera; por otro, se busca alterar dichas condiciones para delimitar los ámbitos de actuación gubernamental, redefinir sus funciones y ampliar la viabilidad de sus políticas. En consecuencia, un segundo hecho relevante es que la gestión actual de gobierno está marcada por esta interacción de procesos de administración (normalidad) y cambio (innovación).

Surge también una preocupación cuando se aprecia que reducir protagonismo es más sencillo que crear las capacidades efectivas necesarias para un nuevo perfil, aunque ambos procesos no son necesariamente inconsistentes. Avanzar en esta dirección implica centrar la discusión en la calidad y selectividad de la intervención del gobierno y no tan sólo en su magnitud.

Estos requisitos de calidad y selectividad son claros reconocimientos no sólo de la existencia de espacios propios de otros actores económicos y sociales, sino también de la limitación de los recursos de gestión, de financiamiento y, en última instancia, de los recursos de poder con que cuenta el gobierno. Pero más allá de esta constatación elemental, es necesario explicitar cuáles son las áreas críticas que demandan de su intervención y bajo qué modalidades. Ello requiere trasladar el foco de la discusión desde el balance público/privado a las nuevas funciones emergentes; vale decir, pasar de la anatomía a la fisiología de la economía mixta.

En este sentido las funciones públicas emergentes en el panorama actual de la región parecen agruparse en tres categorías, ordenadas de mayor a menor amplitud en el grado de consenso respecto de ellas: un primer grupo está centrado en las funciones vinculadas al ejercicio de las tareas clásicas de gobierno; el segundo busca armonizar, mediante la regulación gubernamental, los intereses individuales y los colectivos en las áreas donde puedan presentarse divergencias; por último, el tercer grupo de funciones está conformado por aquéllas que apuntan al papel catalizador del gobierno para orientar y conferir dinamismo al desarrollo nacional.

a) Fortalecer el desempeño de las tareas clásicas de gobierno

A pesar de las tendencias reseñadas, el estado continua siendo -por su ponderación económica, capacidad impositiva y recursos de poder- la principal organización en los países de la región y tiene a su cargo además, un conjunto de tareas que desempeña con cierto grado de exclusividad. Por consiguiente, la planificación de su propio accionar y la calidad de su gestión son necesidades actuales de alta prioridad. En relación con ello cabe destacar tres temas relevantes: la administración de macro-desequilibrios; la acumulación de capital social, físico y humano; y la distribución de funciones y atribuciones dentro del aparato estatal.

Administración de macro-desequilibrios

El control de los desequilibrios macroeconómicos es tarea imprescindible del gobierno como base para el crecimiento con estabilidad. Esto a su vez, es apreciado como condición necesaria para afrontar los desafíos de la transformación productiva con sustentabilidad política y equidad social. Dicho marco impone un manejo fiscal que apunte a dar solidez estructural a los ingresos y a conferir flexibilidad al presupuesto de gastos, de manera que los requerimientos de financiamiento del sector público sean compatibles con los recursos genuinos a su disposición.

Sin embargo, para alcanzar condiciones de suficiencia en el logro de resultados respecto de aquellos otros desafíos que enfrenta el gobierno es preciso además, orientar la política fiscal en un sentido progresivo. Al respecto, cabe recordar que esta progresividad ha de juzgarse en términos de la incidencia neta que tiene para los distintos grupos sociales el conjunto de las intervenciones gubernamentales, constituido de un lado, por la tributación y los precios públicos y, de otro, por las diferentes formas del gasto. Así, la administración de los desequilibrios económicos y sociales podría apoyarse en la articulación -dentro de un marco intertemporal- de acciones que operen sobre el monto y la estabilidad de los recursos públicos, sobre las posibilidades de reasignación entre las distintas partidas presupuestarias y, en especial, a través de la mayor eficiencia del gasto.

Acumulación de capital social, físico y humano

Avances significativos en materia de competitividad auténtica demandan, por la característica sistémica del concepto, el desarrollo y operación eficiente a precios internacionales de la infraestructura física. En este ámbito se han producido graves deterioros como consecuencia de la crisis fiscal de los años ochenta, al punto de convertir a los programas de rehabilitación de la infraestructura existente en prioritarios. La insuficiencia de recursos públicos en relación con los montos requeridos de inversión y gasto corriente, ha llevado a los gobiernos a encarar diversos

programas de cooperación con el sector privado para llevar a cabo la recuperación, las expansiones requeridas, el mantenimiento y la operación de importantes componentes del sistema.

Aparte de la ya mencionada función de regulación de mercados monopólicos que compete al gobierno, cabe destacar la necesaria complementariedad del gasto público en el marco de políticas gubernamentales efectivas para tutelar el desarrollo armónico de la infraestructura, así como para vigilar sus impactos sobre la equidad social y territorial y sobre el medio ambiente.

En materia de prestaciones sociales se asiste también a una creciente expansión de cuasi-mercados para la seguridad social, la salud y la educación orientados a sectores de ingresos altos y medios. El notable deterioro en años recientes de la calidad de los servicios públicos prestados, ha acelerado el tránsito hacia estos nuevos sistemas de aquéllos con posibilidad de hacerlo, aun a costa de sacrificios en otros rubros de su presupuesto familiar. Sin embargo, grandes mayorías carecen de alternativa a las prestaciones públicas. Por lo tanto, se requiere de un formidable esfuerzo público no sólo para aumentar recursos, sino también para establecer políticas realistas, diseñar programas eficaces, focalizar el gasto, coordinar las acciones de las instituciones intervinientes y sobre todo, para establecer sistemas de prestación de servicios eficientes y de la máxima calidad posible.

Distribución de funciones y atribuciones en los distintos niveles de gobierno

La desconcentración y descentralización de muchas responsabilidades del gobierno central se apoya en dos consideraciones que se potencian mutuamente: por un lado, la demanda de mayor autonomía y, por otro, la merma en los recursos y capacidades a disposición del gobierno central. Este movimiento muestra tres dimensiones: una, la gestión empresarial, que es el típico caso de las empresas públicas; dos, la prestación de servicios sociales; y tres, la de corte territorial a nivel

de regiones, provincias y municipios. El movimiento en ninguna de estas dimensiones es lineal ni está exento de oposiciones: entre niveles de centralización y autonomía; entre subsidios y autarquía obligada; y entre las normas impuestas desde el gobierno central y las resistencias particulares o locales. Al respecto cabe enfatizar dos aspectos: uno, que las necesarias autonomías financieras deben guardar estrecha relación con las funciones y responsabilidades asumidas y además, cautelar el espacio de maniobra del gobierno central para la administración de los desequilibrios macroeconómicos. La segunda observación es que la desconcentración y descentralización inducen, en realidad, un reordenamiento de funciones en el conjunto del aparato estatal. En consecuencia, no se trata solamente de fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de las entidades hacia las que se desconcentra o descentraliza, sino también de redefinir y organizar las funciones de los órganos centrales o sectoriales para formular políticas de cobertura nacional, supervisar el cumplimiento de normas, detectar fluctuaciones en la calidad de la gestión respecto de estándares nacionales y aplicar acciones correctivas de apoyo.

b) Crear las capacidades necesarias para la regulación de mercados y actividades que así lo requieran

La apertura de la economía y el movimiento hacia el mercado entrañan, en algunos ámbitos específicos, la necesidad de que el gobierno establezca mecanismos de regulación y supervisión con la finalidad de armonizar intereses privados y públicos, asegurar la sustentabilidad del sistema y establecer compromisos entre distintos sectores. Cuatro de estos ámbitos surgen con fuerza generalizada en los distintos países de la región: producción de bienes y servicios en mercados monopólicos; sistema financiero y mercado de capitales; administración privada de la seguridad social; y mercado y legislación laboral.

Producción de bienes y servicios en mercados monopólicos

La privatización de empresas públicas es un hecho notorio en el escenario económico actual de la región, los programas gubernamentales al respecto son ambiciosos y no existen signos visibles de que dicha tendencia vaya a revertirse. Cuando los programas incluyen -como ocurre en varios casos- bienes y servicios que se prestan en condiciones monopólicas o que involucran externalidades de consideración, la calidad y efectividad de la regulación pública pasa a ser un elemento central de su impacto futuro y de la propia sustentabilidad de la política. Así, los gobiernos enfrentan el desafío de establecer marcos regulatorios adecuados para asegurar eficiencia asignativa, armonizar los diferentes intereses en juego, disponer de instrumentos efectivos para que las regulaciones se cumplan y los conflictos se diriman y, sobre todo, para ajustar dicho marco a condiciones cambiantes, tanto tecnológicas como aquéllas derivadas de su propio funcionamiento.

Sistema financiero y mercado de capitales

Los sistemas de regulación y supervisión en este ámbito han probado ser de una importancia decisiva para el éxito de las políticas de liberalización y de reforma financiera. Los países que han liberalizado el crédito y las tasas de interés sin mecanismos adecuados de regulación y supervisión han tendido a experimentar crisis de solvencia y pérdidas de control financiero. Según la experiencia disponible, la estructura de un sistema adecuado abarca: uno, regulación prudencial, para controlar los riesgos de insolvencia e iliquidez de las instituciones bancarias y financieras; dos, regulación financiera, para mantener la fluidez y competitividad de los instrumentos domésticos respecto de las colocaciones externas y para promover el desarrollo de instrumentos que permitan ampliar la cobertura del sector institucionalizado; y tres, regulación organizacional, para asegurar la eficiencia operacional del sistema aprovechando economías de escala e integración de actividades y promoviendo las condiciones de competencia.

Administración privada de la seguridad social

La crisis de los sistemas de seguridad social apoyados en un criterio de reparto administrado por el Estado está llevando, a varios gobiernos, a encarar su reforma. Algunas de ellas contemplan la sustitución plena del sistema tradicional por un sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas; otras se apoyan en una combinación de ambos tipos de criterio y modalidad de administración. En todo caso, el panorama emergente señala una importancia creciente de la participación de entidades privadas en la administración de fondos de considerable monto y, concomitantemente, la necesidad de mecanismos públicos de regulación que a la vez de abrir oportunidades de inversión para dichos fondos, aseguren el mantenimiento de la solvencia, de la estabilidad financiera y de la competitividad de las entidades administradoras.

Mercado y legislación laboral

Un ingrediente importante para el desarrollo de la competitividad es asegurar grados suficientes de flexibilidad en el mercado laboral. La modernización de la producción no es un proceso homogéneo ni integral, sino un camino que entraña riesgos de tensiones y desequilibrios, en el que los recursos humanos pueden quedar rezagados con respecto a las nuevas exigencias, tanto en materia de conocimientos técnicos como de la capacidad de adaptación a un entorno productivo sometido a cambios frecuentes y de gran envergadura. La reducción de este desfasaje y la reconversión de los sectores no competitivos de la economía nacional, demanda movilizar recursos públicos y privados con los siguientes propósitos: uno, mitigar efectos sociales, a través de la creación de mecanismos de financiamiento de subsidios de cesantía; dos, proveer una capacitación laboral orientada hacia los nuevos mercados; y tres, asegurar una transición ordenada a través de diagnósticos y prospectivas sectoriales, de adaptaciones jurídico-institucionales y de la instauración de mecanismos eficientes de conversión laboral.

c) Construir mecanismos modernos y efectivos para orientar el desarrollo.

Tomando en consideración los desafíos que genera el desarrollo contemporáneo, una estrategia de cambio se asienta sobre cuatro pilares fundamentales: inversión, tecnología, mercados y financiamiento. La articulación entre estos cuatro pilares básicos no es espontánea y cabe a la función catalizadora del gobierno inducir un desarrollo acompasado de los mismos.

Dinamización de la inversión

Crear condiciones de estabilidad en las reglas de juego, de credibilidad y sustentabilidad de las políticas públicas, de vigencia de los derechos de propiedad y de resolución justa, pronta y ágil de los conflictos derivados de contratos vigentes, son aportes directos del gobierno para inducir la inversión privada, ya sea a través de sus propias acciones o promoviendo adecuaciones legales y administrativas y el funcionamiento eficiente de otros órganos del Estado. Sin embargo, estas son condiciones necesarias pero no suficientes. Entre estas últimas cabría destacar el fomento de un mayor nivel de ahorro, público y privado, el desarrollo y modernización de la infraestructura y la promoción y difusión pública de las oportunidades de inversión presentes en la economía.

Desarrollo científico-tecnológico

La incorporación y la difusión deliberada del progreso técnico constituyen el pivote de la transformación productiva y de su compatibilización con la democracia política y una creciente equidad social. En la incorporación y difusión del progreso técnico intervienen múltiples factores, entre los cuales destaca la formación de recursos humanos y el conjunto de mecanismos e incentivos que favorecen el acceso y la generación de nuevos conocimientos. En este ámbito, los rezagos de la región en el eje educación-conocimiento comprometen posibles avances en otros aspectos de la incorporación y difusión del progreso técnico. Dichos avances sólo podrán alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas de educación y de capacitación laboral existentes en la región, y mediante la generación de capacidades endógenas para el aprovechamiento del progreso científico-tecnológico.

Mercados y evolución de la competitividad

El estímulo a la competitividad auténtica y el desarrollo de una nueva fase exportadora, con mayor contenido tecnológico, suponen grados crecientes de interacción público-privada en al menos dos aspectos: uno, el fortalecimiento de organismos cuyas actividades son el seguimiento de los mercados externos relevantes y la apertura de nuevos mercados; y dos, la promoción de tratados de libre comercio y de acuerdos de integración regional, subregional y binacional. Pero no se compete sólo en los mercados externos. Por sus efectos en los mercados domésticos, el proceso de apertura comercial debe ser sostenido y gradual, o acompañado de mecanismos transitorios de protección o de subsidios explícitos, para dar oportunidad y tiempo a los sectores nacionales expuestos a la competencia de adaptarse a las nuevas condiciones.

Mobilización de recursos y financiamiento de largo plazo

El regreso incipiente de algunas empresas privadas al mercado financiero internacional alivia problemas de recursos a una escala microeconómica, pero el meollo a nivel agregado continúa siendo con escasas excepciones, la restricción externa y el nivel de endeudamiento del sector público. La reducción y estabilización de los pagos por concepto de deuda externa, así como el saneamiento de las finanzas públicas mantienen su vigencia, aunque son destacables los progresos realizados, en ambos frentes, en varios países de la región. Sin embargo, más allá de la afluencia temporal de recursos externos por privatizaciones e inversión de cartera, el reestablecimiento de corrientes financieras orientadas a la inversión productiva está estrechamente vinculado con la posibilidad de concretar nuevos flujos comerciales con el exterior y con la disminución del costo y del riesgo-país.

CONSIDERACIONES FINALES

El perfil del estado necesario para el cumplimiento de estas tareas difiere del correspondiente a su estructura tradicional:

- si ha de ser más pequeño, también debería ser más sólido y fuerte;
- tendrá que especializar sus distintas funciones y, al mismo tiempo, lograr mayor unidad de comando y de realizaciones;
- deberá interactuar más con las organizaciones políticas, funcionales y de la sociedad civil preservando, a la vez, grados suficientes de autonomía en sus decisiones.

Tres necesidades centrales en materia institucional merecen ser destacadas: una, consolidar dentro del gobierno un núcleo de pensamiento estratégico; dos, contar con una maquinaria tecnocrática y administrativa capaz de interactuar eficientemente con las directivas gubernamentales; y tres, realizar un esfuerzo sostenido de innovación acumulativa en materia de procedimientos para la programación y gestión públicas.

En períodos de rápido cambio como el presente, la función del pensamiento estratégico es articular y proyectar perspectivas más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y también, anticipar las consecuencias que, en distintos plazos, producirán las decisiones de gobierno. Esta función es central para el desarrollo de la capacidad de gobernar ya que todo proyecto se estructura recorriendo un camino de doble tránsito entre el presente y el futuro; sin este ir y venir entre lo actual, lo posible y lo deseable no puede haber conducción ni concertación estratégica. Por otra parte, esta función debe estar integrada al proceso decisorio real en su más alto nivel por una doble razón: implica un manejo de información y una armonización de racionalidades que sólo se expresan en dicha instancia y, por otra parte, es un instrumento para tomar decisiones importantes dentro del gobierno y constituye la base técnica para los procesos de concertación con otros actores políticos, económicos y sociales.

Respecto de la segunda, muchos coincidirán en que la administración pública cuenta, a la vez, con exceso de personal y con carencias de capacidades funcionarias. También habrá consenso en que la mayoría de los países de la región disponen de una masa crítica de recursos humanos suficientemente calificados... ¿Dónde reside entonces el problema? ... Sin duda el nivel de las remuneraciones del sector público es una causa importante a ser abordada, pero no es la única. ¿Qué atractivo para iniciar y progresar en una carrera funcionaria puede ofrecer una administración estatal con cuestionamientos tan profundos? Al respecto, es imperioso reconstruir una imagen de la función pública: socialmente valorada, con transparencia en su gestión y capacidad de acción efectiva. Esta tarea debería ser liderada por la dirección política, pero asumida por los distintos estamentos de la sociedad y, en especial, por el sector empresarial. La razón es simple, pero poderosa: el desarrollo exitoso de la economía privada tiene como un prerrequisito esencial la existencia de un sector público moderno y capaz de operar, con eficiencia, las áreas críticas de su gestión.

Pero también, esta decisión política debe reflejarse en los correspondientes reordenamientos legales, en nuevas disposiciones administrativas y en la adopción de procedimientos que refuercen y sostengan en el tiempo el proceso de reforma posibilitando así, el logro de resultados acumulativos. Esto ha de requerir, normalmente, el establecimiento de acuerdos políticos para mantener el rumbo de cambio más allá de una administración particular. Tal vez paradójicamente ... la Reforma del Estado tiene que ser una Política de Estado.

La dificultad a resolver es que, en diversos ámbitos, el gobierno tiene la responsabilidad de última instancia, por cuanto representa alguna forma de interés colectivo, hecho que lo singulariza respecto del resto de los actores económicos y sociales. Puede considerar prioritaria su acción en determinadas áreas, que es equivalente a postergar la búsqueda de soluciones a otros problemas vigentes. Sin embargo, postergar no es lo mismo que desatender; el gobierno simplemente tiene la responsabilidad indelegable de conducir una acción colectiva para encarar el conjunto de los problemas nacionales.

En un régimen democrático el gobierno se ejerce por administraciones sucesivas y, por consiguiente, esa responsabilidad de conducir la acción colectiva va recayendo en distintos actores, y no siempre los compromisos de una administración pasan a ser las obligaciones de la siguiente. El logro de acuerdos, explícitos o implícitos, entre las fuerzas políticas con capacidad de alternarse en el poder sobre aspectos centrales de la direccionalidad del desarrollo y el pleno funcionamiento de las instituciones es, quizás, el camino más eficiente posible para enfrentar ambas dificultades y mejorar así, la gobernabilidad del sistema.

Aparte de estos acuerdos sobre la orientación y el régimen de las políticas públicas, los activos a disposición del gobierno son, por un lado, el marco intertemporal de su gestión, que le brinda algunas holguras para encadenar resultados y acomodar demandas; y por otro, los diferentes grados de interacción público-privada para concretar acciones de interés conjunto, que le permite graduar su propio involucramiento en el diseño, ejecución, financiamiento y administración de las políticas relevantes.

El manejo ordenado de estos espacios de maniobra, en el marco de una profundización de la institucionalidad democrática, seguramente permitirá que la década perdida sea sólo un accidente en la historia contemporánea de América Latina y que los años del aprendizaje doloroso no hayan transcurrido en vano.

CUADRO 2

INDICADORES DE DESEQUILIBRIO EXTERNO
(negativo = déficit; positivo = superávit)

	BALANCE COMERCIAL (porcentaje del PIB)				BALANCE CUENTA CORRIENTE (porcentaje del PIB)				COCIENTE DEUDA EXTERNA SOBRE EXPORTACIONES			
	1980	1982	1985	1991	1980	1982	1985	1991	1980	1982	1985	1991
Argentina	-1.8	8.5	8.3	0.3	-5.7	-3.2	-1.7	-3.8	3.0	4.8	5.5	4.4
Bolivia	1.8	4.7	0.0	-5.1	-5.7	-5.0	-10.5	-11.9	2.5	3.6	4.9	4.6
Brasil	-0.8	4.3	5.9	3.1	-2.6	-0.9	-0.3	0.5	3.2	4.0	3.7	3.3
Chile	-7.1	6.1	8.7	1.5	-12.6	-8.2	-3.5	-2.7	2.5	4.1	3.0	1.6
Colombia	-1.9	-3.3	4.3	3.6	-3.1	-7.1	-0.4	1.4	1.6	2.6	2.4	1.8
México	-2.9	9.4	9.4	-5.3	-3.1	0.7	-1.0	-6.0	2.5	3.0	3.5	2.8
Perú	0.5	2.9	2.3	-1.0	-4.8	-5.3	-5.7	-5.1	2.2	3.2	4.1	5.0
Venezuela	8.1	9.7	17.4	5.5	8.5	4.4	1.4	-1.5	1.5	2.0	2.7	2.3
América Latina	-1.4	5.9	7.9	-0.4	-5.1	-2.2	-1.2	-2.7	2.4	3.4	3.5	3.0

Fuente: CEPAL

CUADRO 3

INDICADORES DE DESEQUILIBRIO INTERNO

	INFLACION ANUAL (en %)				DESEMPLEO URBANO (en %)				BALANCE PUBLICO (% del PIB)			
	1980	1982	1985	1991	1980	1982	1985	1991	1980	1982	1985	1991
Argentina	108	407	564	22	3.6	4.7	6.4	7.7	-11.5	-14.9	-5.8	-0.6
Bolivia	25	629	152	11	8.4	8.8	8.6	7.1	-7.7	-16.4	-6.3	-5.9
Brasil	93	158	566	1070	7.1	6.7	4.1	5.5	-6.6	-4.8	-5.1	-0.7
Chile	20	22	21	14	11.5	19.0	11.0	5.7	3.4	-3.6	1.4	2.3
Colombia	27	20	25	24	9.0	11.5	11.8	9.5	-2.9	-7.1	-1.8	-0.4
México	29	79	66	13	4.4	5.5	3.7	3.1	-11.3	-11.8	-14.5	0.7
Perú	67	102	746	69	8.8	9.5	7.3	7.7	-6.6	-9.7	-4.5	-0.9
Venezuela	15	11	33	35	6.7	10.9	10.7	7.6	0.3	-3.1	-4.7	-3.7

30

Notas: La inflación anual es el valor de las medias geométricas de los datos de diciembre sobre diciembre. El déficit público incluye los pagos de intereses de la deuda pública.

Fuente: CEPAL

CUADRO 4

COSTOS DEL AJUSTE

	Consumo per capita (1980 = 100)		Mayor tasa de desempleo en década (en %)		Salarios medios (1980 = 100)		Gasto social per capita (1980 = 100)		Gasto social (en % del PIB)		Inversión bruta (en % del PIB)		
	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1980	1985	1990	1980	1985	1990
Argentina	78.2	71.1	7.6	107.2	76.2	71.8	82.3	2.4	2.1	2.3	22.2	11.5	7.5
Bolivia	78.7	80.6	11.6	...	...	40.7	...	5.5	2.8	...	14.2	12.5	12.7
Brasil	89.1	93.8	7.1	116.1	102.9	...	...	...	...	...	22.0	15.9	15.8
Chile	83.7	98.2	30.0	93.5	104.8	87.8	90.2	6.2	6.0	5.7	16.6	13.8	17.7
Colombia	104.2	111.0	14.1	114.6	118.4	107.7	96.5	7.3	7.7	6.0	16.8	15.7	13.9
México	95.6	93.1	6.6	75.9	77.9	103.1	59.5	3.5	3.7	2.3	24.8	17.9	18.9
Perú	95.3	82.0	10.1	77.6	42.7	106.5	71.7	3.3	4.0	3.3	23.5	16.1	17.7
Venezuela	88.4	80.9	14.3	75.7	41.5	92.9	95.9	5.4	6.4	6.3	25.2	17.1	18.6

Fuente: Meller (1993)

Cuadro 5

INGRESO NETO DE CAPITAL Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS
(miles de millones de US\$)

	Ingresos netos de capitales (1)	Pagos netos de utilidades e intereses (2)	Transferencia de recursos (1)-(2)
Promedio 1975-1979	21.0	8.9	12.1
1980	32.0	18.9	13.1
1981	39.8	28.5	11.3
1982	20.1	38.8	- 18.7
1983	2.9	34.5	- 31.6
1984	10.4	37.2	- 26.8
1985	3.1	35.3	- 32.2
1986	9.9	32.4	- 22.5
1987	15.2	31.3	- 16.1
1988	5.3	34.0	- 28.7
1989	9.7	37.6	- 27.9
1990	20.7	34.8	- 14.1
1991	39.3	31.0	8.3
1992	62.0	29.2	32.8
1993	54.6	28.9	25.7

Fuente: CEPAL

REFERENCIAS

Aspe, Pedro y José A. Gurría

The State and Economic Development, Keynote Address, World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992, Proceedings.

CEPAL

Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, Santiago de Chile, 1994.

Damill, Mario y José M. Fanelli, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel

Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas, en Desarrollo Económico, vol 33, no. 130, julio-setiembre de 1993.

Martin, Juan y Maite Guijarro

Finanzas Públicas y Desarrollo, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1988.

Martin, Juan y Arturo Nuñez del Prado

Gestión Estratégica, Planificación y Presupuesto, en Revista de la CEPAL, n° 49, Santiago, Chile, abril de 1993.

Meller, Patricio

Ajuste y Reformas Económicas en América Latina, en Pensamiento Iberoamericano, n° 22-23, Madrid, España, junio 1993.