

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1992

SUMARIO

En busca de otra modalidad de desarrollo. <i>Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno.</i>	7
El nuevo orden industrial internacional. <i>Michael Mortimore.</i>	41
La inversión europea en América Latina: un panorama. <i>Juan Alberto Fuentes.</i>	65
Una evaluación del comercio intraindustrial en la región. <i>Renato Baumann.</i>	87
Políticas industriales en Centroamérica. <i>Larry Willmore.</i>	101
Participación y medio ambiente. <i>Tonci Tomic.</i>	113
Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios. <i>Terence Lee y Andrei Jouravlev.</i>	123
¿Pensar lo social sin planificación ni revolución? <i>Martín Hopenhayn.</i>	137
Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo. <i>Eduardo Sarmiento.</i>	149
Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales. <i>Roberto Zahler.</i>	165
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	175
Publicaciones recientes de la <i>CEPAL.</i>	177

En busca de otra modalidad de desarrollo

*Pedro Sáinz
Alfredo Calcagno**

La importancia dada en los años ochenta al análisis de la depresión económica, los desequilibrios externos y la inflación en América Latina ha dejado en la penumbra profundos cambios económicos, institucionales y sociales. Inspiradas por planteamientos neoliberales, las reformas institucionales y macroeconómicas sirvieron a la vez para desarticular la modalidad previa de desarrollo e intentar establecer una nueva. Hubo transferencias patrimoniales y se alteraron la estructura productiva, la distribución del ingreso, la relación capital-trabajo, las funciones públicas y privadas y la inserción económica internacional. Algunos de estos cambios se materializaron con ocasión de políticas antiinflacionarias o de servicio de la deuda externa.

A comienzos de los años noventa dos países parecen acercarse a una nueva modalidad de desarrollo, con estabilidad política y una recuperación de la acumulación de capital. En otros, las políticas no consiguen restablecer el crecimiento, la estabilidad de precios y los niveles previos de inversión. Los intentos por establecer una nueva modalidad de desarrollo enfrentan variados desafíos: dar consistencia al proceso de reformas, cuyos alcances y secuencia son problemas no resueltos; expandir persistentemente las exportaciones y la acumulación, y evitar la consolidación de la actual heterogeneidad económica y social. Los países menos inmersos en el proceso se plantean si la experiencia acumulada, las características de sus economías y el cambiante contexto internacional no hacen convenientes políticas diferentes a las de los países pioneros.

Las medidas que estos últimos están tomando hoy sugieren que la estabilidad política y el potencial económico exigirán diferenciarse en aspectos significativos —especialmente los vinculados a la equidad y la pobreza— de la modalidad neoliberal y establecer otra más próxima al planteamiento de transformación productiva con equidad de la Secretaría de la CEPAL.

* Pedro Sáinz es Director de la División de Estadística y Proyecciones y Alfredo Calcagno es Oficial de Asuntos Económicos de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL. Los autores agradecen la colaboración de los funcionarios de la División y los valiosos comentarios de Adolfo Currieri, Renato Baumann y Ricardo Bielschowsky a una versión preliminar de este artículo.

Introducción

Los años ochenta fueron para América Latina algo más que una década perdida en su desarrollo. Las cifras muestran elocuentemente el quiebre en el crecimiento de su producto y en su acumulación de capital tras cerca de treinta años de expansión económica y transformación productiva (cuadro 1). Pero depresión económica no es sinónimo de inmovilidad, y en los últimos años han sido importantes los cambios cualitativos en las economías y las sociedades latinoamericanas. En este artículo se intentará identificar e interpretar algunas de esas transformaciones, buscando definir de qué manera representaron una ruptura de la modalidad de desarrollo que estuvo vigente en la posguerra, y en qué medida configuraron una nueva modalidad de desarrollo capaz de adquirir estabilidad y permanencia.

Tal intento necesita de una perspectiva temporal, que se traza en la sección I. En la sección II se señalan los cambios más significativos precipitados por la crisis de los ochenta, y se examina el significado de esas evoluciones: ¿fueron ellas el resultado reversible de ajustes económicos coyunturales, o más bien el sello característico de una nueva modalidad de desarrollo en gestación? Esto lleva a analizar algunas similitudes y diferencias entre países, destacando la situación de los que parecen más encaminados hacia una nueva modalidad de desarrollo. La sección III, por último, señala algunos desafíos que enfrentan en esa transformación los distintos grupos de países.

I Del desarrollo de posguerra a la crisis de la deuda

1. La modalidad de desarrollo de posguerra

Factores políticos y económicos confluyeron en la posguerra para dar lugar a una modalidad estable de desarrollo, en reemplazo de la que entrara en crisis entre 1914 y 1945. Ya en ese período habían surgido en varios países condiciones propicias para una industrialización espontánea,

Cuadro 1
 AMÉRICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO, POR TIPO DE GASTO
 A PRECIOS CONSTANTES DE 1980
 (Tasas anuales de crecimiento)^a

	1950-1965	1965-1974	1974-1980	1980-1985	1985-1990	1950-1990
Producto interno bruto	5.3	6.2	5.1	0.3	1.8	4.8
Consumo privado	4.7	6.5	5.5	-0.4	1.8	4.7
Consumo del gobierno general	4.7	7.0	5.2	1.9	1.7	4.9
Inversión interna bruta	5.0	8.9	4.7	-8.7	-0.2	4.7
Exportaciones	6.3	3.7	4.7	5.5	5.8	4.5
Importaciones	3.1	8.7	5.7	-9.5	6.0	4.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a Obtenidas mediante regresión.

en un proceso que favoreció la urbanización, el desarrollo del mercado interno, la expansión de grupos empresariales y de los estratos medios, así como la ampliación de grupos obreros y urbanos populares; estos grupos sociales darían sustento al proyecto transformador. Entre el inicio de la posguerra y comienzos de los años sesenta, en un grupo de países latinoamericanos que agrupaban a un alto porcentaje de la población, se logró dar estabilidad a una modalidad de desarrollo cuyas características han sido descritas extensamente por la CEPAL en otros documentos (CEPAL, 1985). Hacia mediados de los años sesenta esa modalidad enfrentó graves dificultades, tanto internas como en las relaciones económicas externas. En la segunda mitad de los años sesenta e inicio de los setenta se intentaron numerosas acciones para superar esas dificultades (CEPAL, 1985).

A comienzos de los años setenta pareció tomar cuerpo una nueva forma de transformación económica que combinaba una mayor expansión y diversificación de las exportaciones con mercados internos basados en una mayor concentración del ingreso. El crecimiento económico se había acelerado en la mayoría de los casos. No obstante, las nuevas formas de incorporación y exclusión social que suponía esta modalidad de desarrollo exigía gobiernos más autoritarios y daba origen a agudos conflictos políticos que en ocasiones alcanzaban el enfrentamiento armado.

Estas tendencias se vieron afectadas por la crisis del petróleo de 1973 y sus numerosas consecuencias. En algunos países, el alza del precio del petróleo acarrió un déficit comercial y una aceleración inflacionaria, tanto por el encarecimiento de la energía cuanto por la depreciación del tipo de cambio. En otros, representó una fuente extraordinaria de ingresos externos y fiscales. Y para la región en su conjunto, fue de particular importancia la recirculación de los llamados petrodólares y el período de endeudamiento externo que cubrió el segundo quinquenio de los años setenta (CEPAL, 1990a).

2. La irrupción de la banca transnacional

La irrupción de la banca privada transnacional planteó modificaciones apreciables en distintos campos. En el económico, pareció liberar la clásica restricción externa al crecimiento. En el de las ideas, significó una fuerte presión por liberalizar los mercados y por establecer una mucho mayor apertura comercial y financiera al exterior. En el institucional, impulsó el intento de ampliar el radio de acción del sector privado y reducir el del sector público.

En la práctica, la abundancia inicial de recursos dio lugar a políticas económicas de muy diversa índole. En algunos países sirvió para dar nuevo impulso al proceso de industrialización con

fuerte intervención estatal. En otros, sirvió para postergar los efectos del estancamiento productivo y la caída de la inversión, al mantenerse el consumo por la vía del endeudamiento y las importaciones. Y en un tercer grupo de países, la obtención de cuantiosos créditos externos tuvo su principal contrapartida en la misma cuenta de capital, en la forma de fuga de capitales.

Cabe destacar en este panorama la experiencia de los países del Cono Sur de América Latina, donde la abundancia de recursos externos fue deliberadamente utilizada para dismantlar el anterior esquema de desarrollo. Allí, a mediados de los años setenta, grupos sociales y políticos y las fuerzas armadas estimaron que en el corazón mismo del sistema económico existían "tendencias socializantes" que aumentaban la gravitación de los sectores asalariados y del Estado y atentaban contra sus derechos y libertades. Con ese diagnóstico, la sola respuesta represiva de gobiernos autoritarios resultaría insuficiente en el largo plazo, si no se modificaba radicalmente la modalidad de desarrollo, y con ella, el peso relativo de los distintos actores económicos y sociales. En el

Cono Sur la acción de la banca extranjera y el financiamiento externo sirvieron para mantener un tipo de cambio artificialmente bajo, incrementar importaciones sustitutivas de la producción manufacturera nacional, desarrollar un capital financiero privado en gran medida especulativo, modificar la estructura patrimonial dentro de los países y favorecer la acumulación de recursos financieros en el exterior. Esta política, combinada con una redistribución regresiva del ingreso, precipitó una involución en la industrialización (cuadro 2), especialmente en los sectores vinculados al mercado interno y a la acumulación.

En otros países, la irrupción de la banca extranjera de fines de los setenta tuvo un impacto diferente. Allí donde la transformación productiva se mantuvo pujante, los créditos externos sirvieron para profundizar la industrialización, manteniendo frecuentemente el Estado un papel director en la acumulación. El caso más notable se dio en Brasil, en donde gran parte de los fondos externos fueron canalizados por la banca local de desarrollo. El proceso allí contrastó en muchos aspectos con lo ocurrido en el Cono Sur: el papel

Cuadro 2
ARGENTINA Y CHILE: INDICADORES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Indicadores	Argentina			Chile		
	1974	1982	1990	1972	1982	1990
PIB del sector manufacturero por habitante en valores constantes (Indices)	100	66	57	100	69	93
PIB del sector manufacturero en % del PIB total	28.3	22.2	20.7	26.6	19.0	20.6
Participación de las industrias metalmeccánicas en la generación de la producción industrial (%)	28.3	20.8	17.8 ^a	21.2	13.2	12.4 ^b
Empleo industrial como % de la población económicamente activa (Gran Buenos Aires y Gran Santiago)	36.2	24.5	...	27.3	15.9	22.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, y Banco Central de Chile, *Boletín mensual*, varios números, Santiago de Chile.

^a Sobre la base de cifras a precios corrientes.

^b 1989.

del Estado y de sus empresas se acentuó, se mantuvo el valor real del tipo de cambio, se avanzó en la profundización de la industrialización y en la integración del aparato industrial, reduciendo notablemente la necesidad de importaciones, y surgió una fuerza sindical de importancia, principalmente a partir de la zona industrial de São Paulo. También en México, Colombia, Paraguay y Ecuador los flujos de recursos externos se asociaron a importantes esfuerzos de desarrollo de la infraestructura y de la capacidad productiva.

Sólo después, con la crisis de la deuda, tendieron a generalizarse las tensiones y las medidas de política económica destinadas más o menos explícitamente a desmontar la modalidad de desarrollo. Sin embargo, éstas se aplicaron sobre situaciones nacionales diferentes en cuanto al grado de funcionamiento de esa modalidad, con efectos también diferentes.

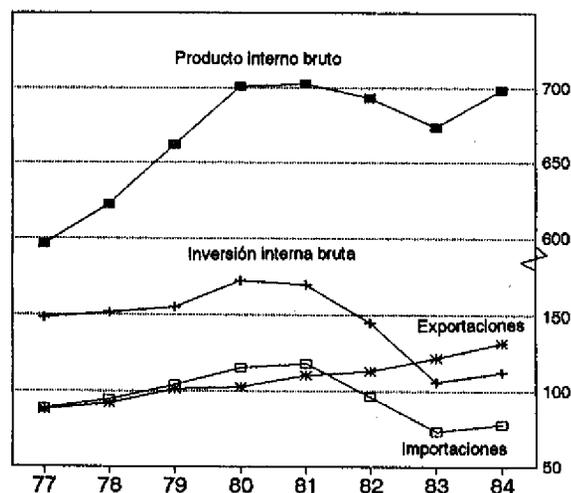
3. La crisis de la deuda

En 1982, como resultado del elevado saldo de deuda ya acumulado y del alza de la tasa internacional de interés, los intereses devengados representaron para el conjunto de la región el 41% de sus exportaciones de bienes y servicios. En esa situación, la abrupta interrupción de nuevos créditos de la banca transnacional a los países de la región llevó a un fuerte ajuste recesivo que produciría un vuelco en sus cuentas externas. Este último fue notable: la región revirtió un déficit comercial equivalente a 1.4% de su producto interno bruto en 1980/1981, llegando a un excedente, a valores constantes de 1980, de 7.5% del PIB en 1983/1984. Tal vuelco, que en valores corrientes significó 45 000 millones de dólares, preservó los intereses del sistema financiero internacional, pero no el de los países deudores, cuyas importaciones cayeron de 16.6% del producto en 1980/1981 a 11% en 1983/1984, y (acaso más grave) cuya inversión interna bruta se redujo de 24.3% a 15.9% del producto entre esos períodos (gráfico 1).

Contrariamente a los análisis para los cuales la crisis de la deuda era un fenómeno coyuntural y que justificaban los severísimos ajustes vaticinando un rápido retorno de los créditos externos, la transferencia neta negativa de recursos ha sido una persistente carga para la región, con la excepción parcial de los países de América Cen-

tral y el Caribe (cuadro 3). El impacto de esa transferencia de recursos al exterior no puede ser subestimado:¹ representó una fuerte presión sobre las finanzas públicas y privadas, y se trans-

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: PRODUCTO, INVERSIÓN,
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES,
1977-1984
(Miles de millones de dólares de 1980)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales

mitió desde allí, por distintos medios y con diferentes intensidades, al resto de la sociedad.

El impacto de la crisis externa sobre las cuentas públicas fue múltiple. El efecto más evidente provino de la condición de deudor neto del sector público, especialmente luego de la virtual nacionalización de la deuda privada exigida para casi todas las refinanciaciones concedidas por la banca extranjera. Asimismo, la contracción económica y la reducción de las importaciones repercutieron sobre la base imponible. Algunos países tuvieron un costo fiscal adicional debido, según los casos, a mayores incentivos fiscales a las ex-

¹ Como punto de comparación, recordemos que las reparaciones alemanas posteriores a la primera guerra mundial representaron transferencias brutas (es decir, parcialmente financiadas desde fuera) de 2.4 puntos del producto entre 1924 y 1932, valor que fue superado ampliamente por varios países latinoamericanos durante los años ochenta (cuadro 3). Véase Reisen y von Trotsenburg, 1988.

Cuadro 3
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): TRANSFERENCIA NETA
 DE RECURSOS, 1970-1991^a
 (Promedios anuales, en porcentajes del producto interno bruto)

Países	1970/1974	1975/1981	1982/1986	1987/1991
<i>América del Sur y México</i>				
Argentina	-0.7	0.1	-5.2	-4.1
Bolivia	-2.0	2.8	-1.0	4.0
Brasil	3.8	2.1	-3.0	-2.5
Colombia	1.8	1.3	0.1	-4.2
Chile	0.5	5.5	-3.6	-1.1
Ecuador	2.4	3.3	-4.7	-2.6
México	1.4	1.6	-6.7	-1.3
Paraguay	2.5	7.8	3.4	0.3
Perú	1.5	1.2	-0.8	1.1
Uruguay	0.2	4.3	-3.3	-2.9
Venezuela	-4.1	4.8	-8.3	-4.9
<i>América Central y el Caribe</i>				
Costa Rica	8.3	7.5	0.3	5.1
El Salvador	1.4	1.0	2.5	4.1
Guatemala	0.6	3.0	2.1	4.4
Haití	1.7	10.6	11.5	8.9
Honduras	3.0	6.4	2.6	3.4
Nicaragua	4.7	4.7	18.7	15.4 ^b
República Dominicana	4.0	2.7	0.9	-1.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Corresponde al movimiento neto de capitales menos el pago neto de utilidades e intereses, a valores corrientes.

^b 1987-1990.

portaciones, o a un menor gravamen sobre éstas. Las devaluaciones a las que también recurrieron varios países agravaron la carga fiscal en todos los casos en los que el sector público tenía un saldo externo deficitario. Por lo general, se buscó contrarrestar la tendencia a la reducción de la base imponible con nuevos impuestos o con mayores tasas de los existentes, privilegiando la facilidad y rapidez en la recaudación por sobre cualquier otra consideración económica o de equidad; pero aun estos diagramas "de emergencia" daban frecuentemente frutos decepcionantes, debido a las deficiencias de los sistemas de recaudación. Por otra parte, para compensar el alza de los gastos financieros, se redujeron tanto los gastos

corrientes (con la depresión de los salarios reales de los empleados públicos) como los de inversión, sin distinguir mucho entre los sectores afectados (educación, salud, vivienda, etc.).

En varios países estas transformaciones en las estructuras de ingresos y gastos no bastaron para permitir el servicio normal de la deuda externa pública. Tampoco alcanzaron las trabajosas renegociaciones y concesiones de "dinero fresco" de la banca transnacional y los organismos financieros multilaterales. Se recurrió entonces a la emisión de deuda interna —que en el precario marco económico general debía rendir elevados intereses y ser a corto plazo— y a la emisión monetaria. En definitiva, el desequilibrio externo

potenció la aceleración inflacionaria y la inestabilidad financiera, con sus secuelas negativas sobre el volumen de la inversión, la distribución del ingreso y las mismas finanzas públicas. De este modo, en varios países el esfuerzo por servir una parte apreciable de la deuda externa durante los años ochenta provocó tales desequilibrios macroeconómicos que los condujo, entre otras consecuencias, a una moratoria de hecho para gran parte de sus obligaciones financieras externas.

Muy diferente fue la situación de países cuyas exportaciones, en gran medida, estaban en manos del Estado. En ellos, el aumento de las exportaciones y la devaluación real no significaron un agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos y de las tensiones monetarias y financieras, sino más bien lo contrario. La percepción directa de gran parte de las divisas de exportación brindó allí un instrumento importante para el control del mercado cambiario y para la política monetaria.

Ciertamente, la crisis de la región no se redujo a un desequilibrio de balance de pagos relacio-

nado con la deuda externa, ni al déficit fiscal que se le asoció, por profundos que éstos hayan sido: como ya se dijo, la modalidad de desarrollo enfrentaba serias dificultades desde los años sesenta. Pero el problema de la deuda externa influyó decisivamente no sólo en desencadenar la crisis, sino también en la evolución posterior de ella y en el tipo de respuestas que se le dio: introdujo nuevos temas y nuevos actores en la toma de decisiones estratégicas de los países.

Como es habitual en las situaciones de sobreendeudamiento, toda vez que se torna claro que no se enfrenta un mero problema de liquidez, a los requerimientos de un drástico ajuste se agregan las presiones por reformas estructurales y transferencias patrimoniales. Así, las medidas que se adoptaron ante la crisis sobrepasaron pronto el campo macroeconómico y adquirieron un carácter institucional que llevó a cuestionar y modificar el papel del sector público, así como las formas comerciales y financieras de inserción externa. Se pasó a apuntar, en síntesis, a la modificación de elementos básicos de la modalidad de desarrollo.

II

¿Hacia una nueva modalidad de desarrollo?

1. *Desarticulación de una modalidad de desarrollo y articulación de otra nueva: el factor político*

La naturaleza de la crisis, y las políticas que se adoptaron para enfrentarla, acentuaron las dificultades económicas y políticas que venía experimentando la modalidad previa de desarrollo e influyeron decisivamente en su desarticulación. En efecto, las medidas adoptadas quitaron dinamismo al mercado interno, frenando la demanda de bienes de consumo y aún más la de bienes de inversión, y restando así impulso a la industrialización. A la vez, los intentos de ampliar el gasto público en el servicio de la deuda externa dejaron sin recursos a las acciones estatales que habían dado un sustento decisivo a la acumulación de capital. Asimismo, al reducirse agudamente los salarios del sector público, la tecnocracia que se había formado y que sustentaba la parte más eficaz de la acción económica y social del Estado abandonó paulatinamente el sector público. Este,

desprovisto de la necesaria capacidad de acción y desarticulado, debió enfrentar problemas cada vez mayores, con lo que se acrecentaron los desequilibrios de todo orden. De esta forma, y de manera creciente con el transcurso de los años ochenta, se gestó en muchos países una situación muy grave, pues dejó de funcionar una modalidad de desarrollo y no se logró poner en marcha otra que la reemplazara.

Ahora bien, el comienzo de los años noventa se viene caracterizando, en el plano de la concepción de la política económica, por un apreciable grado de consenso de los gobiernos en torno a aspectos que son importantes en la definición de una modalidad de desarrollo. Más aún, algunos países parecen retomar un proceso de acumulación y lo hacen en un marco político que viene mostrando una creciente estabilidad. Parece por tanto pertinente explorar en qué medida se comienza a conformar otra modalidad de desarrollo.

El nuevo estilo de desarrollo, para ser viable, se debe apoyar en la recomposición de un pacto político estable y en la recuperación del proceso de acumulación. Allí donde parece empezar a funcionar, las definiciones políticas (respecto al reparto de los frutos del nuevo modelo, las reglas de su funcionamiento, el nuevo marco institucional, la composición de su base política) han precedido a la recuperación, aún parcial, de la acumulación. Esas definiciones estarán determinadas en gran medida por la estructura de poder de los distintos actores sociales, que se modificó en el período de crisis y ajuste.

Las circunstancias externas e internas descritas ampliaron la capacidad de acción de ciertos agentes y redujeron la de otros. La debilidad de la industria y del sector público afectó a los grupos sociales que habían dado sustento y estabilidad política a la modalidad de desarrollo anterior, en particular los grupos medios y sindicales. En el otro extremo, hubo sectores que lograron esquivar los efectos de los desequilibrios y en ocasiones los aprovecharon por su capacidad para especular. En general, se trató de los agentes más transnacionalizados y con mayor liquidez o acceso al crédito, y los que lograron captar significativas transferencias del Estado (por la nacionalización de la deuda externa privada, el rescate del sistema financiero, la licuación de deudas empresariales, los sistemas de subsidios o de desgravación de impuestos, etc.). Pero fueron probablemente los acreedores externos quienes, en este período, más ganaron en poder y protagonismo.

En la desarticulación de la anterior modalidad de desarrollo y en la definición de las reformas destinadas a articular una nueva, el "club de acreedores" ha desempeñado un papel central. La banca privada internacional, actor central en el problema del endeudamiento; el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos; los gobiernos de los países desarrollados, y los organismos financieros multilaterales —con un grado de coordinación relativamente alto—, establecieron severas condiciones a los países latinoamericanos en sucesivas negociaciones asociadas a la balanza de pagos. En el cuadro 4 se enumeran las conducidas por el FMI y el Banco Mundial (CEPAL, 1990a, p.40 y siguientes).

Algunas de esas condiciones estaban relacionadas directamente con los intereses más inmediatos de los bancos acreedores, urgidos por re-

ducir el riesgo de su cartera de créditos, incrementar sus ganancias y mejorar la relación entre su capital y sus activos en los países en desarrollo altamente endeudados. Entre ellas figuraban la estatización de la deuda privada, la desdolarización de la deuda con los bancos no americanos, la participación de los bancos acreedores en operaciones financieras (como los regímenes de préstamo y de capitalización de la deuda externa), y la generación de elevados saldos comerciales, merced a los cuales (y al endeudamiento cada vez mayor con los organismos financieros internacionales) los bancos cobraron parte significativa de los intereses, disminuyendo al mismo tiempo los préstamos brutos. Pero hubo otras condiciones que difícilmente pueden considerarse una respuesta directa a la crisis de pagos externos. Correspondieron más bien a opciones estratégicas del bloque acreedor, que aprovechó la fuerza de su posición en la negociación de la deuda para introducir ciertas reformas estructurales en los países deudores.

Una formulación paradigmática del conjunto de reformas exigido fue la de James Baker en 1985: los países que quisieran incorporarse a la Iniciativa Baker (que teóricamente accederían a una nueva corriente de créditos externos) debían "aplicar sanas políticas monetarias y fiscales, orientadas a reducir los desequilibrios internos y la inflación y a liberar recursos para el sector privado"; establecer libertad general de precios, con valores de mercado para el tipo de cambio, la tasa de interés y los salarios; introducir reformas tendientes al predominio de la empresa privada y al libre funcionamiento de los mercados —incluidas reformas impositivas, del mercado laboral y de los mercados financieros— y realizar una apertura económica que favoreciera tanto la inversión directa como la entrada de capitales y que liberalizara el comercio (FMI, 1985). Esas propuestas, convergentes con las ideas e intereses de fuertes sectores sociales y políticos de la región que vieron en ellas la base de un nuevo estilo de desarrollo, pasaron a integrar la agenda de numerosos gobiernos de América Latina.

Naturalmente, los países han seguido distintas trayectorias y no en todos lados la crisis y las políticas asociadas a ella provocaron el mismo grado de desarticulación de la antigua modalidad. Pero a la postre, en casi todos ellos, la nueva estructura de poder abrió camino a una rearticu-

Cuadro 4
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRESTAMOS DE ESTABILIZACIÓN Y/O AJUSTE DEL BANCO MUNDIAL Y EL
 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 1980-1989
 (Años en que fueron acordados)

Países	Banco Mundial	FMI
Argentina	1986, 87, 89	1983, 84, 85, 86, 87
Barbados	1982, 83	
Bolivia	1980, 86, 87, 88	1980, 86, 87
Brasil	1984, 86, 88	1983, 84, 88
Chile	1985, 86, 87, 88	1983, 84, 85, 86
Colombia	1985, 86, 88	
Costa Rica	1983, 85, 89	1980, 81, 82, 85, 87, 88, 89
Ecuador	1986, 88	1983, 85, 86, 88
El Salvador	1982	
Guatemala	1983, 88	
Guyana	1980, 81	1980, 81
Haití	1987	1982, 83
Honduras	1989	1980, 81
Jamaica	1980, 81, 82, 83, 85, 87	1981, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88
México	1983, 86, 87, 88, 89	1982, 83, 84, 85, 86, 89
Panamá	1984, 87	1980, 81, 82, 83, 84, 85, 86
Perú	1980, 82, 83, 84	
Uruguay	1984, 87, 89	1983, 85, 86
Venezuela	1989	

Fuente: Extraído de Frances Stewart, *Protecting the poor during adjustment on Latin America and the Caribbean on the 1980s. How adequate was the World Bank response?*, Development Studies Working Papers, N° 44, Torino, Italia/Oxford, Reino Unido, Centro Studi Luca d'Agliano/Queen Elizabeth House, junio de 1992.

lación patrimonial basada en la transferencia estatal de activos al sector privado, a la aplicación de medidas que reformaran a fondo la legislación laboral y a la consolidación de una nueva distribución del patrimonio y del ingreso. Tales orientaciones eran consistentes además con un nuevo contexto internacional que exigía una mayor libertad de acción para las operaciones comerciales, financieras y patrimoniales externas.

2. Estabilización y transferencias patrimoniales

El control de los procesos inflacionarios es considerado habitualmente una condición previa al restablecimiento de un proceso de desarrollo, cualquiera sea su modalidad. Esta visión secuencial

tiende a separar el tema de la estabilización del de las opciones y los determinantes cualitativos del desarrollo, dando pie a concepciones algo mecánicas de las políticas estabilizadoras. Se corre así el riesgo de dejar en la sombra la relación entre la estabilización y la configuración de un nuevo esquema de poder. Tal relación no es simple ni unidireccional. Los procesos de muy alta inflación² reflejan por lo general un conflicto social, económico o político no resuelto. Por ello, el control persistente de esas altas inflaciones exige la estabilización de un nuevo esquema de po-

² Cualitativamente diferentes de las inflaciones más moderadas que en decenios pasados eran funcionales a una forma de regulación de economías en crecimiento.

der. Al mismo tiempo, la alta inflación incide sobre la estructura social, política y económica; es más, en algunos casos un golpe hiperinflacionario sirvió para arrasar con las resistencias a un determinado orden político y económico, tanto porque su efecto redistributivo restó poder a los sectores remisos, cuanto porque arrimó consenso social a una opción política que ofrecía sacar a la economía del remolino hiperinflacionario, cualesquiera fuesen sus costos para vastos sectores sociales y sus efectos de largo plazo. La hiperinflación fue en esos casos un paso para remover las bases de la modalidad anterior de desarrollo.

Ahora bien, las transferencias patrimoniales han sido en varios casos una pieza clave en la relación entre la estabilización económica y la configuración de una estructura de poder económico y político. Tanto los agudos desequilibrios económicos que caracterizaron a la región desde mediados de los años setenta como los esfuerzos tendientes a la estabilización, fueron un marco propicio para intensos movimientos patrimoniales.

El proceso descrito atravesó por varias fases. Comenzó con la irrupción de la banca extranjera y la desregulación de varios sistemas bancarios nacionales. A partir de la segunda mitad de los años setenta crecieron paralelamente el endeudamiento empresarial y las tenencias de activos financieros del sector privado, tanto en moneda extranjera como nacional (cuadro 5). El crecimiento general de activos y pasivos financieros encerraba situaciones contrastadas: no todos los agentes tenían el mismo acceso al crédito, ni a los diferentes tipos de crédito; el cuadro 6 presenta evidencias en ese sentido en un país pionero en la liberalización financiera. El acceso privilegiado al crédito de algunos empresarios o grupos económicos (los más grandes, y sobre todo los más relacionados con la banca interna o extranjera) les dio la posibilidad de desarrollar importantes conglomerados económicos; inversamente, las empresas que sólo accedían a un crédito caro y de corto plazo vieron afectada su capacidad de competencia y, a veces, amenazada su supervivencia. Asimismo, la liberalización de la tasa de interés, y en general de la actividad financiera, generó nuevas fuentes de ganancias para los agentes con mayor liquidez y con acceso a un amplio espectro de colocaciones financieras. En la medida en que sus activos financieros fueron aumentando, sus decisiones de portafolio adquirieron una extraordinaria influencia sobre la estabilidad eco-

nómica (como la decisión de fugar o repatriar capitales).

Con la crisis de la deuda sobrevino una segunda etapa en las transferencias patrimoniales. Ahora, a la redistribución de activos entre privados se le agregó una masiva transferencia del sector público al privado. A través de diversos expedientes (seguros de cambio, refinanciamientos, garantías, etc.) los Estados asignaron cuantiosos recursos a empresas y bancos privados. En algunos casos se llegó a la nacionalización (o virtual nacionalización) de empresas y bancos en dificultades o en quiebra. Simultáneamente, el sector privado seguía siendo el teatro de intensas reestructuraciones patrimoniales, avivadas por el cuadro de crisis, las quiebras, la inestabilidad financiera y del mercado cambiario, y las tasas de inflación elevadas y con bruscas variaciones.

Por último, las políticas tendientes a generar excedentes comerciales o a reducir la inflación influyeron en la distribución patrimonial y del ingreso. Esas políticas procuraron restringir la liquidez, anclar algunas variables nominales y reducir la necesidad de financiamiento del sector público. Ahora bien, todas estas medidas tuvieron una importante faceta redistributiva: la estabilización no fue en modo alguno "neutra" en relación con la estructura de la propiedad, de los ingresos y del poder.

Por lo pronto, el control de la liquidez nunca es uniforme. Por ejemplo, el Banco Central puede recortar el financiamiento a los bancos (o a ciertos bancos, o a ciertas operaciones bancarias) y al gobierno, y mantener la emisión por compra de divisas; estará así concentrando la creación de liquidez en algunos grupos exportadores o con acceso a capitales externos. Otra medida de reducción de la liquidez, adoptada en 1990 en Argentina y Brasil, tiene efectos distributivos aún más evidentes: se trata del canje forzado de títulos de la deuda pública o de depósitos bancarios, ambos a muy corto plazo y a tasa de interés libre, por otros activos financieros de mayor plazo y menor rendimiento. Tal medida afectó a numerosos ahorristas y acreedores del Estado, aunque algunos pudieron, al menos parcialmente, esquivar los efectos de la medida.

Por lo general, cuando se ha procurado controlar la inflación se ha intentado fijar algunos precios claves, tales como el tipo de cambio, las tarifas de los servicios públicos, o los salarios no-

Cuadro 5
 AMERICA LATINA (ALGUNOS PAISES): ACTIVOS FINANCIEROS PRIVADOS
 (Porcentajes del producto interno bruto)

Países	A fines de	Depósitos a plazo, de ahorro y en divisas	Depósitos bancarios en el exterior	Otros activos financieros	Total de activos financieros
Argentina	1976	3.1	4.5	4.8	12.5
	1980	15.3	4.7	2.9	23.0
	1990	8.1	25.3	8.6	42.0
Costa Rica ^a	1976	12.9	4.5	0.0 ^b	17.3
	1980	22.5	5.0	0.8 ^b	28.3
	1990	25.9	19.1	5.7 ^b	50.7
Chile	1976	4.9	4.6	6.9	16.4
	1980	9.9	4.1	7.5	21.5
	1990	23.6	15.3	30.0	68.8
México	1976	17.1	3.2	10.0	30.3
	1980	17.0	3.7	10.3	31.0
	1990	19.7	8.6	18.7	46.9
Venezuela	1976	18.8	5.4	6.7 ^b	30.5
	1980	24.3	20.2	7.8 ^b	52.3
	1990	25.5	34.9	3.2 ^b	63.6

Fuente: Bancos centrales de los respectivos países, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco de Pagos Internacionales (BPI).

^a Estimaciones sobre la base de datos del FMI y el BPI.

^b No incluye títulos públicos.

minales. Pero si el resto de los precios sigue subiendo por un tiempo, las variables "ancla" se irán retrasando, y es posible que los precios relativos se modifiquen fuertemente, con los consiguientes efectos sobre los diversos agentes.

En cuanto a las cuentas públicas, los programas estabilizadores procuraron reducir el déficit operativo, y aún obtener un superávit con el cual enfrentar la carga de la deuda pública, y eventualmente otros gastos relacionados con reformas estructurales (como el paso de un sistema de jubilaciones de reparto a otro de capitalización). Aquí también los efectos distributivos fueron importantes, como se verá en el apartado 4. El gasto público no fue, en este sentido, reducido de manera homogénea; de hecho, se contrajo básicamente el gasto social mientras que aumentó el gasto financiero. Del lado de los ingresos, los impuestos directos tendieron a caer, y los indirectos a subir. También en este terreno tuvo importancia el proceso de privatizaciones. El efecto de la decisión de privatizar sobre la distribución del patrimonio fue

evidente, no sólo en lo que se refiere a la relación entre los sectores público y privado, sino a la estructura de la propiedad dentro mismo del sector privado. El capital extranjero y las empresas o grupos económicos locales que lograron pasar la crisis en mejores condiciones y con más liquidez o acceso al crédito, pudieron consolidar su posición dentro del país con la compra, frecuentemente por debajo de su valor económico, de importantes recursos naturales y empresas públicas.

En definitiva, los procesos de estabilización en los que han avanzado varios países no se han limitado a la obtención de algunos "equilibrios macroeconómicos básicos" en las cuentas fiscales y externas. Las medidas concretas han significado fuertes transferencias de ingresos y de riqueza, y han tendido a cristalizar (o estabilizar) una nueva estructura de poder económico.

Del mismo modo, la estabilización del esquema político y de la estructura del poder económico parecen haber sido esenciales en los procesos de estabilización de los precios. Sobre aquella

Cuadro 6
 ARGENTINA: FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO A LOS PRINCIPALES DEUDORES
 DEL SECTOR PRIVADO, JUNIO DE 1986
 (Millones de australes y porcentajes)

	En moneda extranjera	A tasa regulada	Créditos ajustables	Total del financiamiento en condiciones favorables ^a	A tasa libre	Total
<i>En millones de australes</i>						
80 grandes deudores privados	2 400	400	300	3 100	220	3 320
Resto de los deudores	1 100	3 150	590	4 840	3 880	8 720
<i>Total</i>	3 500	3 550	890	7 940	4 100	12 040
<i>En porcentajes</i>						
80 grandes deudores privados	72.3	12.0	9.0	93.4	6.6	100.0
Resto de los deudores	12.6	36.1	6.8	55.5	44.5	100.0
<i>Total</i>	29.1	29.5	7.4	65.9	34.1	100.0

	Valor bruto de producción (millones de australes de 1984)	Ocupación (miles de empleados)	Deuda total (millones de australes)
Total de la industria manufacturera	3 989	1 373.5	4 389
51 empresas privadas industriales ^b	520	77.2	1 939
% del total	13.0	5.6	44.2

Fuente: Elaboración sobre datos del Banco Central de la República Argentina y del Censo Nacional Económico del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de 1985.

^a El financiamiento en moneda extranjera era de largo plazo, a tasas de interés internacionales, y estaba generalmente cubierto por ventajosos seguros de cambio; las tasas reguladas resultaban habitualmente negativas en términos reales; y los créditos ajustables presentaban plazos y costos sustancialmente más convenientes que los del mercado.

^b Figuran entre los 80 principales deudores privados del sistema financiero.

base, y contando con perspectivas de alta rentabilidad, los agentes privados de mayor peso han modificado en varios casos algunos comportamientos de mucha gravitación en los procesos inflacionarios, como sus decisiones relativas a los niveles de precios y de producción, su acción en el mercado de cambios, y su conducta respecto de los pagos de impuestos.³

³ En otros términos, esos agentes no utilizarían su virtual poder de veto en las decisiones políticas y económicas: "Para mantener su *statu quo* (las élites económicas) recurren a distintos mecanismos de presión sobre las instancias decisorias del poder público, que van desde la ocupación de puestos claves en el manejo público de regulación económica hasta el recurso a la desestabilización monetaria y productiva interna como forma de presión por sus intereses" (CEPAL, 1991a).

3. La relación capital-trabajo

Un claro indicador de cambio en la relación capital-trabajo es la evolución de la distribución funcional del ingreso. Aunque no hay cifras para todos los países, y algunas de las disponibles pueden ser especialmente imprecisas, la tendencia general apunta nítidamente a un deterioro muy marcado para la parte asalariada.

Los cuadros 7, 8 y 9 muestran la evolución de la participación de los diferentes ingresos primarios en el producto interno bruto. Entre 1960 y 1989 hubo un aumento general de la parte correspondiente a los pagos de factores al exterior, debido al devengamiento de intereses sobre la deuda externa (cuadro 7). Este concepto, frecuentemente marginal durante los años sesenta, empezó a cobrar relevancia en la mayoría de los países a fines de los años setenta; y en los ochenta aumentó en forma considerable, debido tanto a la importancia alcanzada por los intereses devengados como a la devaluación real en numerosos países.

La participación de los asalariados en el producto interno bruto, que en general había mejorado hasta los primeros años del decenio de 1970, se deterioró marcadamente en los años ochenta (cuadro 8), hasta el punto de que en los países del Cono Sur y en México bajó más de diez puntos porcentuales. En el Cono Sur ese deterioro data de mediados de los años setenta, cuando

gobiernos militares adoptaron orientaciones liberales en lo económico y fuertemente represivas (en especial hacia los asalariados) en lo político. En la década siguiente, esa tendencia no cambió significativamente, pese a los procesos democratizadores; así, a mediados de los años ochenta los asalariados percibían poco más del 30% del producto (cifra que luego descendió aún más en la Argentina) contra más del 40% en 1970. La fuerte compresión de la participación de los asalariados fue central en el quiebre de la modalidad de desarrollo de esos países, que habían sido pioneros en la estrategia de industrialización apoyada en el mercado interno y habían logrado un grado relativamente importante de homogeneidad social. Sin ser siempre tan acentuada como en los países mencionados, la caída de la participación de los asalariados fue generalizada en América Latina, en especial durante los años ochenta. Entre los países para los que se dispuso de información, sólo se mantuvo en Costa Rica y en Honduras. En todos los demás, la participación de los asalariados en el PIB era, a fines de los años ochenta, inferior a su valor de 1970.⁴

⁴ Están en marcha algunos estudios que investigan lo sucedido en las miniempresas, no siempre captadas por las cuentas nacionales, donde existen también ingresos empresariales y asalariados.

Cuadro 7
AMERICA LATINA: PAGOS DE FACTORES AL EXTERIOR
(Porcentajes del producto interno bruto a precios de mercado)

Países	1960	1970	1980	1985	1989
Argentina	0.5	1.0	1.8	8.5	8.4
Bolivia	-0.2	2.4	5.5	6.0	...
Brasil	...	1.0	3.8	6.0	...
Colombia	1.2	2.8	2.1	4.2	4.7 ^a
Costa Rica	0.9	1.2	5.1	8.0	7.4
Chile	1.9	2.7	4.0	12.1	...
Guatemala	...	2.8	2.4	4.1	3.2
Honduras	-2.0	3.2	6.3	5.1	5.0
Jamaica	7.7	5.5	7.6	13.2	12.5
México	0.9	1.8	3.3	5.4	5.5 ^a
Paraguay	1.1	1.2	3.0	2.3	1.2
Uruguay	0.5 ^b	1.1	1.7	8.2	5.1 ^a
Venezuela	8.2	5.3	2.8	6.4	8.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a 1988.

^b 1965.

Cuadro 8
 AMERICA LATINA: REMUNERACION DE LOS ASALARIADOS
 (Porcentajes del producto interno bruto a precios de mercado)

Países	1960	1970	1980	1985	1989
Argentina	34.7	40.9	31.5	31.9	24.9
Bolivia	36.3	34.0	34.1	32.3	...
Brasil	...	34.2	35.1	36.3	...
Colombia	34.4	39.1	41.6	40.6	37.9 ^a
Costa Rica	45.5	46.9	49.5	46.7	48.3
Chile	40.5	42.7	38.1	33.0	...
Guatemala	...	29.7	30.8	28.7	28.4
Honduras	42.1	41.4	43.8	45.4	43.3
Jamaica	48.5	50.1	50.9	43.7	44.0
México	31.2	35.7	36.0	28.7	25.9 ^a
Paraguay	35.8 ^b	34.4	34.8	31.0	27.4
Uruguay	39.5	45.8	30.8	31.5	33.4 ^a
Venezuela	45.4	40.6	41.4	35.2	33.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a 1988.

^b 1965.

Cuadro 9
 AMERICA LATINA: EXCEDENTE DE EXPLOTACION A NACIONALES
 (Porcentajes del producto interno bruto a precios de mercado)

Países	1960	1970	1980	1985	1989
Argentina	56.2	47.3	58.3	52.4	60.2
Bolivia	58.4	55.9	51.0	52.6	...
Brasil	...	48.8	51.5	48.6	...
Colombia	58.1	50.7	46.3	44.8	46.3 ^a
Costa Rica	42.2	40.8	33.7	31.8	31.6
Chile	48.4	44.0	45.8	42.1	...
Guatemala	...	59.3	58.4	60.6	61.3
Honduras	50.6	45.4	39.3	37.8	40.5
Jamaica	35.4	36.0	33.4	33.9	28.4
México	63.7	57.7	53.0	56.5	59.6 ^a
Paraguay	57.5 ^b	55.8	56.0	61.9	64.4
Uruguay	52.4	39.7	53.8	47.0	45.7 ^a
Venezuela	39.5	48.7	52.7	51.9	54.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales

^a 1988.

^b 1965.

El incremento de los pagos de factores al exterior no fue el único elemento que determinó la caída en la parte de los asalariados, y en varios países tampoco fue el principal. En efecto, pese a aquellos pagos, la participación del excedente bruto de explotación recibido por nacionales aumentó en la mayoría de los países considerados, y en algunos de manera muy importante (cuadro 9). Se

destacan los casos de Argentina, Uruguay y Venezuela (sobre todo en comparación con los valores de principios de los años setenta), y los de México y Paraguay en los años ochenta.

¿Estamos ante una evolución circunstancial, resultante del ajuste recesivo y de la alta desocupación que produjo, o más bien frente al resultado duradero de una nueva relación de fuerzas y

de un nuevo régimen de funcionamiento de la economía? Parecería tratarse de esto último, no sólo por la generalidad, duración y magnitud del fenómeno, sino porque fue especialmente marcado en los países (como Chile y México) que más avanzados parecen estar en la implantación de

como fueron las modificaciones en la legislación encaminadas a lograr una mayor "flexibilidad laboral", a romper la indización de los salarios sobre la inflación y a debilitar el poder de presión sindical. Por último, el consumo popular no parece estar destinado a ser una fuente importante de

Cuadro 10
AMERICA LATINA: ESTRUCTURA Y EVOLUCION DEL EMPLEO Y DEL PRODUCTO
POR PERSONA OCUPADA, POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1960-1985

Sector de actividad	Tasas medias anuales de crecimiento (%)			Distribución porcentual			
	1960-1970	1970-1980	1980-1985	1960	1970	1980	1985
A. Empleo							
Total	2.0	2.6	2.8	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura ^a	0.2	1.1	2.7	50.2	42.1	36.2	36.0
Industrias ^b	3.4	2.7	-0.7	18.2	20.8	20.9	17.5
Servicios ^c	3.6	4.1	4.5	31.6	37.1	42.9	46.5
B. Producto por persona ocupada							
Total	3.3	2.9	-1.8	54	75	100	91
Agricultura ^a	3.1	2.4	0.4	18	25	31	32
Industrias ^b	2.4	2.9	0.5	109	138	183	188
Servicios ^c	1.9	1.9	-3.8	80	97	117	96

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, estimaciones sobre la base de datos censales, encuestas de hogares y cifras oficiales de Cuentas Nacionales de los países.

^a Incluye agricultura, caza, silvicultura y pesca.

^b Incluye minería, manufactura, electricidad, gas, agua y construcción.

^c Incluye transporte y comunicaciones, comercio, y servicios personales, sociales y comunales.

una nueva modalidad estable de desarrollo. No se trató solamente de un retroceso de la participación de los asalariados en el ingreso: hubo una modificación de la estructura del empleo, con la cual las ocupaciones de mayor productividad y mayor presencia sindical, como el empleo industrial, retrocedieron, y aumentó el empleo, en muchos casos informal, en sectores de menor productividad como el agro y los servicios (cuadro 10). Es más, a la evolución descrita de los ingresos primarios se debe agregar otros cambios tendientes a afectar estructuralmente la relación capital-trabajo,

dinamismo dentro de la nueva modalidad de desarrollo. Más adelante se retomará este tema, al abordar el desafío de la equidad en el nuevo esquema de desarrollo.

4. El sector público

El papel que el Estado y las empresas públicas desempeñaron en la anterior modalidad de desarrollo fue radicalmente cuestionado. En el plano de las ideas recibió el embate del neoliberalismo, y en el del manejo económico, las dificultades

fiscales asociadas a la crisis de la deuda limitaron su accionar. Sin embargo, el sector público no puede dejar de incidir decisivamente en la instauración y regulación de una modalidad estable de desarrollo, en particular a través de sus facultades reglamentarias, de su política fiscal y macroeconómica y de su capacidad para generar transferencias patrimoniales y de ingresos.

La emergencia fiscal y la forma en que se la encaró afectó seriamente el papel del Estado en los países de la región, en especial en lo referente a la búsqueda de la equidad y de cierta homogeneidad social. En lo relativo a la estructura impositiva, como ya se dijo, disminuyó la incidencia de los impuestos directos y aumentó la de los indirectos (cuadro 11). Esta tendencia puede in-

Cuadro 11
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA, 1980-1989
(Porcentajes del producto interno bruto)

Países	Años	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Seguridad social	Ingresos no tributarios	Total ingresos corrientes
Argentina ^a (gob. general)	1980	4.5	12.1	5.2	3.4	25.2
	1985	3.5	12.4	5.7	3.3	24.9
	1988	3.3	10.6	5.7	2.5	22.1
Bolivia ^b (gob. general)	1980	1.7	8.3	3.1	1.5	14.6
	1985	0.3	11.3	1.8	0.9	14.3
	1987	0.8	15.0	2.5	1.5	19.8
Brasil ^a (gob. general)	1980	3.4	14.5	6.3	...	24.2 ^c
	1985	4.8	11.2	5.5	...	21.5 ^c
	1988	4.0	10.3	4.8	...	19.1 ^c
Colombia ^b (gob. central)	1980	2.8	5.3	1.5	0.5	10.1
	1985	3.2	5.4	1.5	0.5	10.6
	1988	3.5	6.0	1.6	1.8	12.9
Costa Rica ^b (gob. general)	1980	3.0	10.7	6.6	4.5	24.8
	1985	3.2	13.0	6.8	2.3	25.3
	1987	3.0	13.2	7.1	2.1	25.4
Chile ^b (gob. general)	1980	5.4	13.4	5.6	8.5 ^d	32.9
	1985	3.1	17.1	2.4	6.0 ^d	28.6
	1988	2.5	15.2	1.7	12.3 ^d	31.7
Ecuador ^e (gob. general)	1980	1.8	7.5	2.8	8.0 ^f	20.1
	1985	1.6	7.1	2.3	13.7 ^f	24.7
	1987	1.9	8.0	2.3	6.6 ^f	18.8
El Salvador ^a (gob. central)	1980	3.4	7.7	...	0.5	...
	1985	2.4	9.5	...	1.4	...
	1989	2.4	5.3	...	0.3	...
Guatemala ^a (gob. central)	1980	1.5	8.6	...	1.3	...
	1985	1.4	6.1	...	1.9	...
	1989	2.3	7.2	...	2.0	...
Haití ^a (gob. central)	1980	1.5	7.8	...	...	...
	1985	1.9	8.7	...	...	...
	1987	1.7	8.3	...	...	...

(Concluye en pág. 22)

Cuadro 11 (conclusión)

Países	Años	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Seguridad social	Ingresos no tributarios	Total ingresos corrientes
México ^b (gob. central)	1980	5.8	5.5	2.8	4.7 ^c	18.8
	1985	4.2	5.9	2.4	7.4 ^d	19.9
	1988	4.9	6.4	2.4	5.2 ^e	18.9
Nicaragua ^a (gob. central)	1980	3.1	15.1	2.1	3.0	23.3
	1985	5.7	21.4	4.5	5.2	36.8
	1986	6.4	20.9	3.9	5.6	36.8
Paraguay ^a (gob. central)	1980	2.0	6.7	1.4	1.0	11.1
	1985	1.6	5.5	1.0	1.5	9.6
	1988	1.6	5.6	1.3	1.2	9.7
Perú ^a (gob. central)	1980	5.0	10.9	1.8	2.3	20.0
	1985	1.7	11.2	1.6	2.3	16.8
	1987	2.2	6.8	2.0	0.4	11.4
Rep. Dominicana ^a (gob. central)	1980	2.8	7.7	0.5	3.2	14.2
	1985	2.4	8.5	0.4	1.0	12.3
	1988	2.9	10.6	0.6	2.2	16.4
Uruguay ^a (gob. central)	1980	3.2	12.6	5.2	1.2	22.3
	1985	2.5	12.0	5.3	0.9	20.6
	1988	3.0	12.6	6.2	1.4	23.4
Venezuela ^b (gob. central)	1980	2.9	5.5	1.7	20.1 ^g	30.2
	1985	3.8	6.2	0.8	16.7 ^g	27.5
	1988	2.7	2.9	0.8	12.7 ^g	19.1

^a Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C.

^b Fuente: Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

^c Sólo ingresos tributarios.

^d Incluye impuestos directos sobre el cobre.

^e Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales del Ecuador, y FMI.

^f Incluye impuestos directos e indirectos sobre el petróleo.

^g Incluye impuestos directos sobre el petróleo.

terpretarse como el resultado de políticas de emergencia para hacer frente a urgencias fiscales con un sistema recaudador deficiente y en el marco de altas inflaciones: se habría privilegiado los impuestos más fáciles de recaudar sin importar su progresividad o regresividad. Sin embargo, esta tendencia también podría obedecer a una opción menos presionada por las circunstancias, ya que se verificó en países que no soportaban tales urgencias (como Chile) y en varios parece perdurar después de un relativo alivio en su situación fiscal.

Del lado de los gastos corrientes, se redujeron sensiblemente en casi todos los países los relacionados con el bienestar social (educación, salud y vivienda), agravándose así para los grupos

más pobres los efectos de la adversa distribución primaria del ingreso. Esta caída no obedeció a una reducción general del gasto público, sino más bien a la reestructuración que éste sufrió debido a los mayores pagos de intereses externos e internos, así como a los subsidios que por diversos medios los gobiernos concedieron a empresas y bancos privados afectados por la crisis (cuadro 12). La misma razón llevó a una baja considerable de la inversión pública, lo que no dejó de repercutir en el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura y en la calidad de los servicios públicos. Tendió a desaparecer así un instrumento de incorporación social y de dinamismo económico que había tenido importancia central en la antigua modalidad de desarrollo.

Los países considerados más exitosos en el establecimiento de la nueva modalidad de desarrollo presentan marcadamente algunos de los rasgos señalados, pero también muestran algunas importantes peculiaridades. En lo que hace a la estructura impositiva, fue notable la reducción de los impuestos directos y de los ingresos del sistema público de seguridad social (especialmente en Chile); sin embargo, estas disminuciones se vieron compensadas por la evolución de los impuestos indirectos y por los ingresos no tributarios⁵ (cuadro 11). Los casos más notables son los de los países que exportan petróleo o cobre a través de empresas públicas. Los ingresos derivados de esas empresas varían (según los países y los años) entre un 25% y un 65% del total de los ingresos públicos corrientes, y explican en parte la participación relativamente elevada de estos últimos en el producto interno bruto de esos paí-

ses. De por sí los mayores niveles de ingresos públicos corrientes otorgaron a dichos países un mayor margen de maniobra en la crisis, y en ellos la presión por generar elevados excedentes comerciales tuvo efectos menos disruptivos que en el común de los países.

En cuanto al gasto público, los países calificados de más exitosos redujeron fuertemente el gasto social por habitante en términos reales (cuadro 12), pero el incremento del pago de intereses (internos y externos), así como las transferencias financieras contenidas en el déficit cuasifiscal, determinaron que el gasto público real por habitante aumentara en los años ochenta. Otro elemento relevante, especialmente en el caso chileno a mediados de los años ochenta, fue la recuperación del gasto público en inversión, circunstancia que coincidió con la recuperación general del producto y de la inversión.⁶

Cuadro 12
AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL GASTO POR HABITANTE
DEL GOBIERNO CENTRAL EN RUBROS ESCOGIDOS
(Indices: 1980-1981=100)

País	Año	Educación	Salud	Seguro social y vivienda	Total gasto social	Pagos financieros corrientes ^a	Gasto total	Gastos de capital
Argentina ^b	1987	96.8	93.8	88.0	91.0	153.4	106.8	84.8
Bolivia	1989	57.2	48.9	425.3	79.2	58.3	72.4	162.0
Brasil	1988	174.5	131.7	91.6	104.5	827.8 ^c	148.3	67.8
Costa Rica	1989	77.1	101.9	168.4	103.8	207.7	109.3	93.7
Chile	1988	71.8	87.9	89.6	85.1	1 359.0	122.2	143.5
Ecuador	1987	71.8	127.1	210.6	86.9	216.9	96.8	...
El Salvador	1989	47.7	43.4	48.8	46.8	98.0	51.0	19.6
Guatemala	1989	120.9	83.3	104.1	104.8	184.3	75.3	25.0
México	1988	66.5	85.0	57.9	63.4	576.2	129.6	41.6
Paraguay	1987	73.4	57.6	100.2	86.8	312.4	81.7	98.2
Perú	1987	57.6	57.8	...	...	134.2	74.3	42.1
Uruguay	1987	87.1	92.1	94.4	93.3	1 104.5	101.4	80.0
Venezuela	1986	89.7	100.3	60.4	84.4	278.7	93.1	79.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI) y CEPAL/PNUD, Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.

^a Intereses pagados por el gobierno, más el déficit cuasifiscal del Banco Central. Este último concepto no se incluye en los casos de El Salvador y Guatemala.

^b Se trata del gobierno general

^c Incluye la actualización monetaria.

Las privatizaciones han llegado a ser un fenómeno de gran importancia en la mayor parte de los países latinoamericanos, especialmente aque-

llos que tratan de establecer una nueva modalidad de desarrollo, en la cual las actividades em-

⁵ Es de notar que como tales son considerados los impuestos directos pagados por las empresas públicas explotadoras de recursos naturales.

⁶ En el caso chileno, la inversión del sector público (gobierno y empresas estatales) pasó de 4.7 puntos del PIB en 1982 a 8.0 puntos en 1987; el país contó para ello con un fuerte apoyo de los organismos financieros multilaterales. Véase CEPAL, 1990b.

presariales deberían concentrarse en manos privadas. Han impulsado esta ola privatizadora la crisis de la deuda y los problemas fiscales a que se ha hecho referencia: en varios países los recursos obtenidos por las ventas de empresas públicas han ayudado de manera importante a enfrentar los pagos de intereses, y cuando muchos de ellos se vieron forzados a entrar en una moratoria, se tendió a compensar a la banca acreedora vendiendo empresas públicas con el sistema de conversión de deuda.

Sin embargo, la privatización de empresas públicas no ha tenido como únicas finalidades las de proporcionar recursos al fisco o reducir la deuda externa, pese a la importancia que en varios países han cobrado estos aspectos. Ha sido vista también como un medio idóneo para atraer el capital extranjero, para aumentar la inversión y para mejorar la eficiencia en la producción de bienes o provisión de servicios. Y se ha planteado como la única forma de mejorar el funcionamiento, muchas veces deficiente, de esas empresas, que sería inherente a su pertenencia al Estado. Este último argumento es a veces inapropiado, ya que las empresas públicas han sido frecuentemente "sacrificadas" por las políticas macroeconómicas o de distribución indirecta de subsidios: se reducía las tarifas de los servicios públicos en términos reales como parte de una política antiinflacionaria o de transferencias (cuando no se toleraba una elevada mora por parte de usuarios, tanto públicos como privados); se las obligaba a endeudarse en el exterior cuando se requerían reservas internacionales y se las excluía luego de los seguros de cambio otorgados al sector privado, y se les quitaba recursos para invertir en el marco del ajuste fiscal y externo. En tales circunstancias, no es extraño que las empresas públicas presentaran un déficit (lo extraordinario es que no siempre haya ocurrido así), ni que una privatización que remueva todas esas cargas sobre ellas y les fije tarifas elevadas las haga producir importantes ganancias rápidamente.

Así, la discusión en torno a las privatizaciones se ha visto opacada por su focalización en torno al tema del déficit de las empresas públicas, que sería la prueba inapelable de su carácter ineficiente. No sólo no se ha considerado el problema de esos déficit en todos sus aspectos, sino que el concepto de eficiencia sólo cobra sentido en relación a un objetivo determinado, que precisamente la privatización puede hacer variar. De

hecho, sea por las privatizaciones, sea porque la actividad de empresas privadas desplaza progresivamente al sector público en ámbitos tales como la educación, la salud, la previsión, la vivienda o las comunicaciones, estamos asistiendo en algunos casos al abandono de la óptica del servicio público y a su reemplazo por la de la operación comercial, orientada preferentemente hacia sectores de ingresos medios y altos.

Sin embargo, en los países que más se han adentrado en la nueva modalidad de desarrollo, que como vimos dependen para sus cuentas públicas y externas de la actividad de grandes empresas públicas exportadoras, éstas han sido excluidas hasta ahora de los planes privatizadores.

En definitiva, y esto no deja de ser algo paradójico para una modalidad de desarrollo que enarbola el "privatismo" contra el "estatismo", los países que más han andado en la nueva modalidad no se caracterizan por una disminución del "tamaño" del Estado, medido por sus ingresos⁷ o por sus gastos como proporción del producto interno bruto. Y aunque han realizado importantes privatizaciones de empresas de servicios, han conservado para el sector público las principales empresas productoras de bienes exportables, que se mantienen como un pilar de los ingresos públicos.⁸

5. La inserción externa

La modificación de la inserción externa es un elemento clave en la estructuración de la nueva modalidad de desarrollo. La apertura comercial está llamada a ser la prueba de fuego de la eficiencia de las economías y el medio de mejorar su competitividad. La expansión de las exportaciones, requerida para enfrentar los pagos al exterior, debe también servir de motor del crecimiento en una economía en la cual el mercado interno pierde dinamismo, excepto en los segmentos de altos ingresos. En cuanto a las importaciones, la competencia externa debe frenar las presiones inflacionarias y dar una nueva norma

⁷ Por el contrario, son estos países los que presentan la mayor "presión fiscal" de la región, si incluimos en ésta a los ingresos fiscales derivados de las empresas estatales.

⁸ Esto reafirma la improcedencia de discutir sobre la función económica del Estado meramente en términos de "mucho" Estado o de "poco" Estado, como si el Estado fuese una sustancia homogénea y divisible, que inyectada en grandes cantidades generaría una economía "estatista", y en dosis moderadas, una "privatista".

Cuadro 13
 CHILE: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED). ESTIMACIÓN PARA 1983-1991 Y PROYECCIÓN PARA 1992-2000^a
 (Promedios anuales, en millones de dólares)

	Hipótesis de utilidades sostenidas			Hipótesis de utilidades decrecientes		
	1983-1990	1991-1995	1996-2000	1983-1990	1991-1995	1996-2000
Flujo de IED ^b	963	1 537	1 583	963	1 226	803
Capitalización vía DL 600	34	5	5	34	5	5
Capítulo XIX	406	8	19	406	8	19
Otros	180	661	1 139	180	491	536
Reinversión de utilidades Cap. XIX	343	863	420	343	721	242
IED acumulada al fin del período ^c	9 382	17 067	24 983	9 382	15 510	19 523
Capítulo XIX	5 992	10 347	12 542	5 992	9 637	10 944
Otros	3 390	6 719	12 441	3 390	5 873	8 579
Utilidades obtenidas	774	2 793	4 340	774	2 020	2 215
Utilidades giradas	239	1 376	2 538	239	988	1 367
Utilidades obtenidas sobre la IED acumulada (%)	21.8	21.8	21.8	21.8	16.6	13.0
Utilidades giradas sobre la IED acumulada (%)	8.6	10.1	12.8	8.6	7.6	8.0
Utilidades giradas de la IED, Capítulo XIX	2	873	1 588	2	627	920
Utilidades giradas de otra IED	239	504	949	239	362	447
Utilidades giradas sobre las utilidades obtenidas (%)	30.8	49.3	58.5	30.8	48.9	61.7
Utilidades giradas sobre el flujo de IED (%)	24.8	89.6	160.3	24.8	80.6	170.3

Fuente: Elaboración sobre la base de datos del Banco Central y el Comité de Inversiones Extranjeras de Chile y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

^a Las limitaciones de las estadísticas disponibles sobre inversión extranjera directa en Chile obligan a formular hipótesis sobre las utilidades realizadas y las reinvertidas. Para el período 1983-1990, la reinversión de las utilidades obtenidas por la IED no regida por el Capítulo XIX se estimó con datos relativos a las empresas norteamericanas (Estados Unidos, Departamento de Comercio, *Survey of Current Business*, Washington D.C., varios números). Las utilidades generadas se infirieron de las remesas de utilidades efectuadas y de las hipótesis de reinversión. Para los años subsiguientes se plantearon dos hipótesis: en una, se mantiene la tasa de utilidades media estimada para 1983-1990; en la otra, se postula una reducción gradual a niveles menos elevados. En todos los casos se supuso que la misma tasa de utilidades regía para la IED efectuada en virtud del Capítulo XIX. Para el período 1991-1999 se postuló que un 20% de las utilidades remesables por la IED vía Capítulo XIX y un 50% de las correspondientes a otra IED se reinvierte.

^b Cifras basadas en datos de la balanza de pagos; allí se registra la IED neta y no se incluyen los créditos asociados a la IED.

Las conversiones vía Capítulo XIX se contabilizan en este ejercicio (a diferencia de las cifras oficiales) con un descuento que varía entre el 15% y el 5%.

^c Se partió de la IED acumulada al fin de 1973 según datos del Comité de Inversiones Extranjeras (de Chile); no se tomó en cuenta la desvalorización del capital extranjero.

de eficiencia a la producción local. La necesidad de competir para conquistar mercados externos y para mantenerse en el interno sería el incentivo necesario para la modernización y la reestructuración de la

producción local. Hay empresas que quebrarán y segmentos productivos que habrá que abandonar, pero eso se considera parte de una indispensable "destrucción creativa" (Pérez, 1991).

En cuanto a los movimientos de capitales, se atribuye especial importancia a la inversión extranjera directa, como forma de aumentar la inversión global, de introducir tecnología y de abrir nuevos mercados. Además de ofrecer un entorno de estabilidad política y económica, se plantea la necesidad de un marco legal que favorezca la entrada de capitales, lo que significa en particular dar garantías al giro de utilidades y a las repatriaciones del capital. En varios países también se han abierto nuevas oportunidades para esos capitales, con la capitalización de la deuda externa, la privatización de activos públicos y el acceso a recursos naturales.

Ultimamente, la región recibió montos significativos de capitales externos que, combinados con una declinación de las tasas de interés externas, determinaron en 1991 una transferencia neta de recursos positiva, medida en dólares corrientes, por primera vez desde 1982. La naturaleza de estos recursos no es la de los años setenta, ya que los créditos bancarios voluntarios siguen siendo escasos. Las dos fuentes principales son los créditos bancarios forzosos por incumplimientos en el servicio de la deuda (importantes en los casos de Argentina y Brasil) y la inversión extranjera, que ha sido considerable en Chile y, más recientemente, en México y Argentina. Debe señalarse que estas nuevas corrientes de capitales están concentradas en pocos países: en 1990 y 1991, sólo tres (México, Argentina y Chile) recibieron casi las tres cuartas partes del flujo neto de capitales. Por consiguiente, si bien esas entradas de capital aminoraron o revirtieron en algunos países la transferencia negativa de recursos, en otros ella perdura.

La reducción de las transferencias al exterior ha permitido en varios países un menor esfuerzo de ajuste en las cuentas externas y públicas, aunque en este último punto puede tratarse de una situación transitoria (las privatizaciones, por ejemplo, sólo inciden durante un corto lapso). De cualquier modo, ha cumplido en esos casos un papel apreciable en la reducción de las tensiones inflacionarias y ha favorecido una recuperación en el nivel de actividad.

En países que hoy figuran a la cabeza en la adopción de una nueva modalidad de desarrollo, como Chile y México, el flujo de capitales externos ha desempeñado un papel primordial. Durante los años ochenta, Chile recibió importantes créditos oficiales que apoyaron su recuperación económica después de la fuerte crisis de 1982-1983.

Posteriormente, cobraron creciente importancia los capitales privados: los ingresados con las ventajas de regímenes de capitalización de la deuda externa dominaron hasta fines de los años ochenta, en tanto que a principios de los años noventa entraron capitales de corto plazo y nuevas inversiones extranjeras directas. En México la entrada de capitales fue algo posterior, pero muy significativa. Un cambio de perspectivas económicas y políticas a finales del decenio de 1980 favoreció la repatriación de capitales fugados, seguida por una ola de inversiones directas y de cartera, ligadas entre otros hechos a la privatización de la banca y de otras empresas públicas.

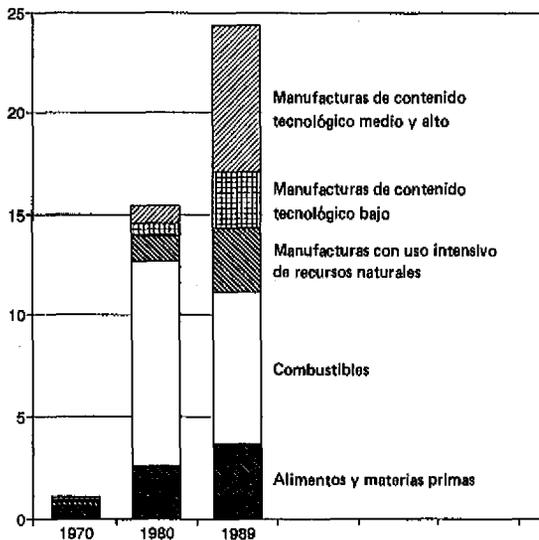
De este modo, en varios países de la región, y en particular en los dos recién mencionados, se asiste a un cambio de la composición del capital extranjero. La retracción de los flujos netos de créditos bancarios en los años ochenta y los diversos mecanismos adoptados para reducir la deuda bancaria, incluyendo las conversiones de deuda en capital y acuerdos globales como los del Plan Brady, disminuyeron el peso del endeudamiento externo con fuentes privadas frente al de la deuda con fuentes oficiales y la creciente inversión extranjera directa. El efecto que estos cambios tendrán sobre la balanza de pagos no es evidente. Los acuerdos de reducción de la deuda bancaria en el marco del Plan Brady se acompañan habitualmente de un aumento de la deuda oficial y de un desembolso en efectivo; aun si el resultado final es normalmente un endeudamiento menor, o tasas de interés más reducidas sobre ese saldo, o ambas cosas a la vez, los vencimientos de la deuda remanente son más difíciles de reestructurar, así como es menos factible incurrir en incumplimientos en el pago de intereses. La reducción de los intereses devengados no significa necesariamente un menor servicio de la deuda. Por otra parte, la inversión extranjera directa está llamada a generar una corriente de utilidades; un ejercicio numérico para el caso chileno sugiere que puede alcanzar montos significativos (cuadro 13).

En Chile y México la incorporación de capital extranjero parece obedecer a una perspectiva de largo plazo, asociada a las opciones de inserción comercial externa adoptadas por ambos países. En el caso chileno, ha habido una expansión sostenida del volumen exportado. En valores constantes de 1980, las exportaciones representaban 12.6% del producto interno bruto en 1970, 23.1% en 1980, y 33.2% en 1990. En México, los valores respectivos

fueron 10%, 11.8% y 22.6%.⁹ En el caso mexicano, a partir de 1980 adquirieron un peso notable las exportaciones petroleras, pero posteriormente crecieron de manera significativa las exportaciones manufactureras, en especial las de contenido tecnológico medio y alto. En cambio, el dinamismo de las exportaciones de Chile se ha basado, en lo fundamental, en sus recursos naturales (gráficos 2 y 3). En ambos casos, se le asigna especial importancia a los acuerdos de integración comercial con los Esta-

dos Unidos. Para Chile es una reafirmación de su orientación exportadora hacia los países desarrollados, aunque actualmente los Estados Unidos no sean su principal mercado (más importantes son las compras japonesas o de la Comunidad Europea). Para México, cuyo comercio con los Estados Unidos representa ya las dos terceras partes de su comercio exterior, el Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio aparece como un paso decisivo en una estrategia de desarrollo extravertida.

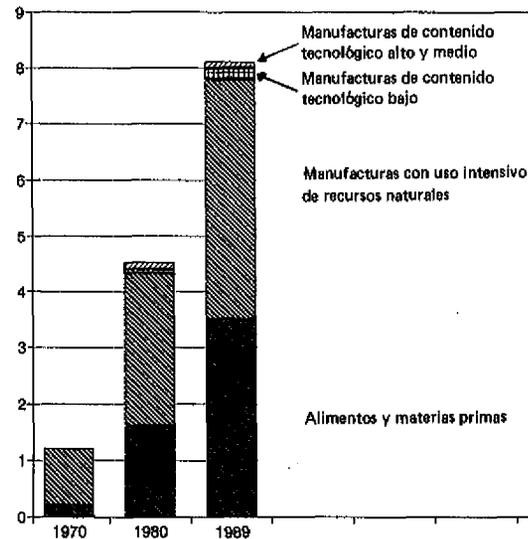
Gráfico 2
MEXICO: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES,
1970, 1980 Y 1989



Fuente: Estimaciones sobre datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL). División de Estadística y Proyecciones, CEPAL.

Nota: La clasificación se hizo sobre la base de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (a tres dígitos), siguiendo los criterios utilizados por la CEPAL en *El Comercio de manufacturas de América Latina, evolución y estructura 1962-1989* (LC/R.1056, Santiago de Chile, septiembre de 1991) y en *Intraindustry Trade: a Comparison between Latin America and some Industrial Countries* (LC/R.1101, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones, noviembre de 1991).

Gráfico 3
CHILE: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES,
1970, 1980 Y 1989
(Millones de dólares)



Fuente: Estimaciones sobre datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL). División de Estadística y Proyecciones, CEPAL.

Nota: La clasificación se hizo sobre la base de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (a tres dígitos), siguiendo los criterios utilizados por la CEPAL en *El Comercio de manufacturas de América Latina, evolución y estructura 1962-1989* (LC/R.1056, Santiago de Chile, septiembre de 1991) y en *Intraindustry Trade: a Comparison between Latin America and some Industrial Countries* (LC/R.1101, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones, noviembre de 1991).

III

Los desafíos de la nueva modalidad de desarrollo

Los países latinoamericanos y caribeños intentan dar forma, a comienzos de los años noventa, a

⁹ Estos aumentos, siendo notables, no representan un fenómeno aislado en América Latina: excluyendo a Chile y México, la región exportaba el equivalente a 15.3% de su producto interno bruto en 1980 y a 20.6% en 1990, siempre a valores constantes de 1980.

una nueva modalidad de desarrollo. En estos intentos se encuentran en muy diferentes etapas. En un extremo, unos pocos países han logrado superar los niveles de producción por habitante de comienzos de los años ochenta, tienen el proceso inflacionario controlado y un alto nivel de

reservas, han incrementado significativamente los porcentajes del producto interno bruto que invierten —sin que sean por ello elevados—, y sus procesos democráticos muestran un grado apreciable de consenso y estabilidad. En el otro extremo algunos países luchan aún por estabilizar sus economías, mantienen bajos niveles de acumulación de capital, están en los inicios del proceso de reformas institucionales, y sus procesos democráticos están sometidos a mayores tensiones.

Los primeros países parecen estar en el umbral de la consolidación de una nueva modalidad de desarrollo. De los procesos de reforma institucional y macroeconómica de los años setenta y ochenta heredaron elevados porcentajes de la población en situación de pobreza, una fuerte concentración en la distribución del ingreso y de la propiedad, y un dinamismo económico estrechamente ligado a la expansión de las exportaciones. Deben por tanto consolidar sus avances democráticos con una mayor equidad, elevar la inversión y mantener la expansión exportadora y los equilibrios macroeconómicos obtenidos, dentro de un contexto internacional que plantea simultáneamente alivios y dificultades a su política económica.

El resto de los países enfrenta la perspectiva de repetir el proceso de reforma de los primeros, debiendo dilucidar interrogantes de importancia. De un lado, al tener en general sus economías importantes diferencias con las de los primeros y al haberse producido cambios en el contexto internacional, se preguntan si las políticas requeridas no deberían ser diferentes. Y de otro, si las lecciones de los ochenta los pueden llevar a evitar los altos costos que en términos de equidad y de crecimiento pagaron los primeros.

Para examinar este conjunto de desafíos analizaremos la secuencia del proceso de reformas, tanto en el ámbito macroeconómico como en el terreno estructural e institucional. Luego se analizará el proceso exportador. Existen aquí al menos dos estructuras exportadoras distinguibles en el primer grupo de países. Cabe preguntarse cuáles son sus perspectivas en el mediano y largo plazo y cuán repetibles son estos procesos en otros países. A la vez, y en el corto plazo, la apertura financiera y el nuevo contexto internacional están planteando dificultades al esfuerzo exportador y a la macroeconomía que es necesario explorar. A continuación, se analizará el proceso

de acumulación de capital, que en el nuevo contexto debería ser liderado por el sector privado. No se podrá dejar de examinar, sin embargo, los alcances y rasgos específicos de la acción pública en este campo. Por último, se pasará revista a las consecuencias de estas reformas sobre la equidad, analizando la experiencia de los países pioneros en ellas, así como su posible repetición o modificación en otros países.

1. *La consistencia del proceso de reformas*

En los gobiernos se observa un alto grado de consenso en torno a la necesidad de introducir reformas en los planos macroeconómico e institucional. En términos generales se habla de mantener los equilibrios macroeconómicos y desregular mercados. No existe, sin embargo, igual claridad en torno al calendario y al alcance que deben tener esas reformas. El cambiante escenario internacional plantea continuamente desafíos, incluso a los países que más han avanzado en ellas. El decidir un calendario de reformas, dilucidar su alcance y tener mecanismos de adaptación constituyen hoy grandes desafíos para la implantación de una nueva modalidad de desarrollo.

Existen a este respecto antecedentes de los últimos años, al igual que planteamientos teóricos, que parece útil recopilar. Por motivos analíticos se presentará primero una secuencia de reformas para la esfera macroeconómica y luego otra para la institucional, y se abordarán a continuación las interrelaciones de ambas.

La secuencia macroeconómica empezaría con un ajuste recesivo y una estabilización; seguiría con una recuperación del nivel de actividad; ésta se transformaría luego en verdadero crecimiento, y finalmente vendría el momento del reparto de sus frutos. El ajuste conlleva las medidas clásicas ya evocadas de control de la demanda interna. Debe permitir a la vez enfrentar pagos externos y reducir presiones inflacionarias. Una vez logrado esto, se podría avanzar en la recuperación, sobre la base de los factores productivos que hayan quedado ociosos (sin ser destruidos) durante la depresión de la etapa anterior. Para que la recuperación sea viable, empero, es necesario que sea liderada por el crecimiento de las exportaciones, o en su defecto, favorecida por la entrada de capitales; de lo contrario, podría producirse un estrangulamiento en la balanza de pagos debido al pago de servi-

cios financieros externos o bien a la previsible recuperación de las importaciones, una vez superado el punto más bajo de la depresión.

Llegados cerca del pleno empleo de los recursos existentes, el siguiente paso es el crecimiento basado en la extensión de la capacidad productiva, a través de la acumulación del capital y la incorporación del progreso tecnológico. Esta etapa requeriría, para que se concretara el aumento de la inversión, una elevada tasa de ahorro (externo o interno) y perspectivas de alta rentabilidad para el capital, lo que haría aconsejable la postergación de mejoras significativas en los ingresos de los asalariados. Esto último sería consistente con un esquema en el cual el núcleo dinámico son las exportaciones: brindaría una competitividad "espuria" pero útil en un primer momento, evitaría presiones en el comercio de bienes de consumo básicos (manteniendo saldos exportables o evitando mayores importaciones) y, dado el lugar subordinado en la estrategia de crecimiento del mercado interno de tales bienes, no afectaría el crecimiento global.

Por último, la creciente prosperidad incorporaría a mayores grupos sociales, tanto por los avances que la empresa privada haría hacia una competitividad auténtica, pudiendo mejorar las remuneraciones, cuanto por la acción del Estado: éste dispondría de más recursos para enfrentar la pobreza y extender el gasto social, necesario además para la incorporación de las nuevas tecnologías (en especial el gasto en educación).

Existirá naturalmente alguna superposición de los distintos momentos de esta secuencia, inscritos todos en una estrategia global. En particular, muchas de las medidas de índole estructural o institucional empiezan a aplicarse desde un principio, y pretenden marcar rumbos para el desarrollo a largo plazo; con frecuencia se llevan a cabo paulatinamente, y se extienden a varias de las etapas de la secuencia macroeconómica. Ello no suprime la distinción de sucesivas etapas, subrayada por la resistencia de los diseñadores de la política económica y de los responsables políticos a "anticipar" la reactivación mientras no se estime consolidada la estabilización, o a permitir la recuperación de los ingresos salariales antes de lograr un crecimiento sostenido.

En el área de las reformas estructurales e institucionales, algunas medidas parecen reunir un claro consenso, al menos entre los gobiernos de la

región. Son éstas la apertura comercial, la desregulación de los mercados de bienes, la flexibilización laboral y el redimensionamiento del Estado, a través principalmente de privatizaciones de empresas públicas. A esta lista cabría agregar, quizás con un grado de consenso algo menor, la desregulación de los sistemas financieros y la liberalización de los flujos de capitales con el exterior.

La secuencia más apropiada para estas reformas es un tema que no parece estar resuelto. De investigaciones realizadas o patrocinadas por el Banco Mundial durante los años ochenta (Choksi y Papagiorgiou (eds.), 1986) surge la siguiente propuesta para esa secuencia: i) lograr la disciplina fiscal; ii) desregular el mercado de trabajo; iii) liberalizar el comercio de bienes, incluyendo el internacional; iv) liberalizar el mercado financiero interno, y v) liberalizar los flujos de capitales con el exterior. Este orden disminuiría el riesgo de que los procesos de reformas liberales desembocaran en desequilibrios insostenibles, como ocurrió en el Cono Sur latinoamericano a principios de los años ochenta.

Ahora bien, los procesos de reforma estructural tal como se vienen desarrollando parecen aprovechar las circunstancias que se presentan propicias para ciertas reformas, independientemente de su lugar en una hipotética planificación. La misma acción de los organismos multilaterales, que a través de su asistencia financiera condicionada han impulsado estas reformas, se ha orientado a promover una liberalización general en todos los planos sin procurar establecer una secuencia determinada. Más aún, en ocasiones estos organismos han aprobado medidas contradictorias con el primer punto señalado, como la nacionalización de la deuda externa privada y las maxidevaluaciones, que afectaron considerablemente la situación fiscal de la mayoría de los países.

Por lo tanto, en el plano de las reformas estructurales la existencia de una secuencia deseable es poco clara, aunque la aplicación de las medidas centrales resulta más fácil u oportuna durante algunas de las etapas de la secuencia macroeconómica. Así, la flexibilización laboral se ve facilitada durante el ajuste recesivo, cuando puede ser presentada como una solución para el desempleo, y los sindicatos están debilitados. Las aperturas comercial y financiera, por su parte, pueden apoyar los esfuerzos estabilizadores de esa misma etapa, la primera inhibiendo el alza de

precios, la segunda favoreciendo el anclaje del tipo de cambio. Sin embargo, esa combinación (atraso cambiario, competencia externa, depresión económica) puede resultar excesivamente dura para amplios sectores productivos; sería entonces menos costoso y más sostenible avanzar en la apertura comercial en una coyuntura de reactivación económica. Otra reforma básica para esta modalidad de desarrollo, como son las privatizaciones, cumplirá cometidos diferentes en distintas etapas del proceso: durante la estabilización, aportan recursos fiscales en un marco de baja actividad económica y, por consiguiente, baja recaudación fiscal, pero esos recursos son sensiblemente inferiores a los que se recibirían en un marco de recuperación o crecimiento.

El esquema secuencial presenta varios interrogantes, además de los ya señalados. En los países más avanzados en el proceso de reformas aún no se despejan las dudas respecto de la obtención final de una transformación productiva con equidad. Lo que allí se ha verificado hasta ahora es el agravamiento de las situaciones de inequidad, y existe el riesgo de que una modalidad de desarrollo que no ha sido integradora desde sus primeros pasos consolide una economía y una sociedad profundamente heterogéneas, en lugar de llevar al progresivo emparejamiento de las condiciones de producción y de vida.

En los demás países, a esta duda se agregan otras, debido a diferentes estructuras económicas y a cambios en la situación internacional. No está claro, en particular, que en ellos la secuencia seguida por los países más avanzados en el proceso rinda los mismos frutos en lo relativo a los equilibrios externo y fiscal. Al estar por lo general disociadas en los países menos avanzados en el proceso de reformas (a diferencia de los casos chileno y mexicano) la expansión de las exportaciones y la de los ingresos fiscales, la etapa de estabilización presenta mayores dificultades: con recesión, resulta muy difícil incrementar los ingresos fiscales, y sin ella, no se logra generar un excedente comercial para superar el déficit de la balanza de pagos corriente. Cuando en ellos, mediante un ajuste recesivo, se privilegió la obtención de excedentes comerciales, se generó una expansión monetaria imposible de absorber con un superávit fiscal, agravando las presiones inflacionarias. La colocación de deuda pública interna significó un paliativo en el corto plazo, pero

generó un creciente gasto financiero. Así, no solamente las condiciones de un excedente externo eran en estos países opuestas a las de un excedente fiscal, sino que los efectos del primero alejaban cada vez más las perspectivas del segundo. La mayor disponibilidad de capitales del exterior que existe en los años noventa (incluyendo el extendido recurso al financiamiento involuntario)¹⁰ abre la posibilidad de alterar la secuencia comentada: en alguna medida, permitiría conjugar la reactivación con el ajuste, equilibrando las cuentas fiscales con mayor recaudación y absorbiendo anticipadamente el excedente comercial. Pero también es cierto que una excesiva entrada de capitales puede agravar las tensiones monetarias y deprimir el tipo de cambio real.

Los grandes desafíos que se enfrentan en este proceso de reformas se refieren, en conclusión, al establecimiento de vínculos entre el calendario y el alcance de las reformas, por una parte, y la situación internacional y las características de las economías nacionales, por la otra.

2. El proceso exportador

Como ya se dijo, la expansión de las exportaciones está llamada a ser un motor del crecimiento, llenando el vacío dejado por la retracción del consumo interno masivo. Junto al aumento de las importaciones, debería impulsar una mayor competitividad interna. Esta estrategia enfrenta

¹⁰ Cabe, sin embargo, ser prudente en la evaluación de la persistencia de estos flujos de capitales. Estos han obedecido tanto a factores internos como externos, algunos de los cuales pueden ser transitorios. Entre los internos, están ciertas oportunidades de ganancias extraordinarias abiertas por las privatizaciones, la recuperación de las bolsas de comercio y las tasas de interés relativamente elevadas, medidas en dólares, en un contexto de "atraso cambiario" rampante. Entre los externos ha gravitado la recesión norteamericana y la reducción de las tasas de interés de corto plazo con la que se la ha querido paliar. Los factores internos mencionados pueden agotarse naturalmente: en algún momento los activos públicos más interesantes ya se habrán vendido, estará consumada la recuperación de las bolsas de comercio anteriormente deprimidas, y puede surgir un riesgo cambiario que haga menos atractivas las tasas internas de interés. En cuanto a los bajos niveles de la tasa de interés de los Estados Unidos, su persistencia es una incógnita, habida cuenta de las disparidades entre tasas de corto y largo plazo en ese país y entre las tasas de corto plazo estadounidenses y europeas, y de la persistencia de desequilibrios en el presupuesto federal de los Estados Unidos.

desafíos diferentes en los distintos países, en función del tipo de especialización, del grado de avance en la implantación de la modalidad de desarrollo, y de la situación de cada país ante los cambios en el contexto internacional.

En los países más adentrados en la nueva modalidad de desarrollo, la afluencia de capitales ha significado un notable alivio para sus cuentas externas y fiscales, pero ha introducido simultáneamente tensiones en sus políticas económicas, que inciden sobre la estrategia exportadora.

En estos comienzos de los años noventa, México ha concentrado más de la mitad de la entrada neta total de capitales en la región (28 500 millones de dólares en 1990-1991, sobre los 54 500 millones recibidos por América Latina). Como contraparte a estas entradas, ha podido cubrir un creciente déficit corriente y a la vez acumular reservas internacionales. Dentro de esta evolución, destaca el crecimiento del desequilibrio comercial: entre 1987 (año en que se registró una brusca apertura comercial) y 1991 las importaciones de bienes crecieron un 207% en valor, mientras que las exportaciones sólo subieron 31%; en ese lapso, de un excedente en el comercio de bienes de 8 400 millones de dólares se pasó a un déficit de 10 400 millones. No es ajena a esa evolución el persistente retroceso que está experimentando el

tipo de cambio real desde 1987 (cuadro 14). Tal evolución, que el flujo de capitales hizo posible, se asoció a una política de "crawling peg" activo destinado a controlar la inflación. Si bien las perspectivas para las exportaciones mexicanas son favorables, teniendo en cuenta el crecimiento de las inversiones y el tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, será preciso evaluar la compatibilidad de esa política cambiaria y de esos movimientos de capitales con el papel atribuido a las exportaciones de motor del crecimiento.

También en el caso chileno se asiste, desde 1988, a un progresivo retraso del ritmo devaluatorio respecto de la diferencia entre la inflación interna y la internacional (cuadro 14); la entrada de capitales ha desempeñado, también allí, un papel en esa evolución. Sin embargo, en Chile el atraso relativo es muy inferior al experimentado por México, no ha cesado la expansión de las exportaciones y el saldo comercial sigue siendo positivo, todo lo cual llevaría a poner en duda la existencia de un "atraso cambiario". No por ello deja de plantearse un dilema a la política económica. Si se disminuye la tasa de interés para desincentivar la entrada de capitales, la economía puede recalentarse; si no se hace, se tenderá a deprimir el tipo de cambio real, a menos que el

Cuadro 14
AMERICA LATINA (CINCO PAISES): EVOLUCION DE LOS
TIPOS DE CAMBIO REALES EFECTIVOS^a
(Índices: 1987=100)

Países		1987	1988	1989	1990	1991 ^b
Argentina	(IPM)	100	93	102	96	88
	(IPC)	100	108	134	96	65
Brasil	(IPM)	100	90	75	64	78
	(IPC)	100	91	74	62	70
Chile	(IPM)	100	116	108	114	107
	(IPC)	100	105	99	102	96
México	(IPM)	100	83	80	80	72
	(IPC)	100	81	75	73	65
Perú	(IPC)	100	114	76	56	46

Fuente: CEPAL.

^a Se trata de los promedios de los tipos de cambio efectivos para la exportación y la importación, calculados sobre la base de los índices de precios mayoristas (IPM) o de precios al consumidor (IPC). En México se usó el tipo de cambio libre.

^b Cifras provisionales.

gobierno lo sostenga —como en cierta medida lo ha hecho— mediante la acumulación de reservas, lo que produce una expansión monetaria o un endeudamiento público interno mayor que los deseados. En definitiva, o se generan presiones inflacionarias, o el Estado termina acumulando simultáneamente activos externos y pasivos internos —con los que absorbe la emisión monetaria—, pagando por los últimos tasas de interés muy superiores a las que cobra por los primeros.

Otro tema, probablemente más determinante para la estrategia de desarrollo, se refiere a la composición de las exportaciones chilenas. Actualmente, el gobierno manifiesta su interés por modificar progresivamente la especialización en productos primarios, incorporando producciones con uso más intensivo de mano de obra calificada y más contenido tecnológico, que generen mayores efectos de arrastre en el sistema productivo, que preserven mejor el medio ambiente y que sean menos vulnerables al deterioro de la relación de precios del intercambio. El interrogante que se plantea es en qué medida las actuales circunstancias macroeconómicas —y en particular la tendencia a un progresivo retraso del nivel del tipo de cambio— son propicias a esa diversificación, especialmente en ausencia de una política selectiva de promoción de exportaciones.

Para los demás países de la región, la estrategia exportadora presenta interrogantes aún más fundamentales. Ante todo, cabe preguntarse si el motor representado por las exportaciones no resulta demasiado pequeño o parcial para impulsar a ciertos países en una senda de desarrollo sostenible y armónico, o en otros términos, en qué medida los casos de inserción externa evocados (México y Chile) son modelos imitables y convenientes para otros países latinoamericanos.

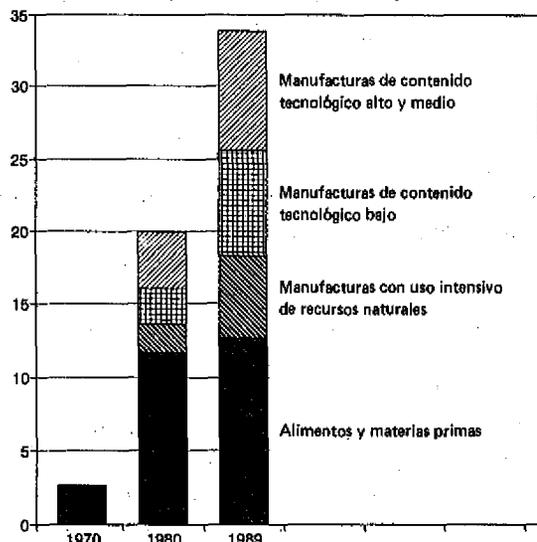
La integración económica, a la manera mexicana, con los Estados Unidos y Canadá puede parecer una evolución natural para países de América Central y el Caribe que ya concentran gran parte de su comercio con los Estados Unidos. En varios de ellos se está desarrollando una importante industrialización extravertida de maquila. Esta, si bien genera profundas transformaciones por el impulso que da a la formación de un empresariado local y de una masa obrera, tiene efectos limitados sobre el conjunto del tejido productivo; por sí sola difícilmente desarrollará una competitividad estructural o sistémica. De hecho, una de las

principales “exportaciones” de esos países a los Estados Unidos es la población que penetra por vías legales o ilegales, generando movimientos financieros y un fenómeno demográfico, cultural y político de grandes proporciones.

Otros países, como los integrantes del Mercosur y Chile, presentan vínculos menos estrechos con los Estados Unidos, puesto que su comercio es mucho más diversificado. Para esos países, el desarrollo potencial más importante del comercio puede no ser con los Estados Unidos, país que en muchos rubros es más bien competidor que potencial comprador; tienen en cambio interesantes perspectivas de desarrollar el comercio entre ellos mismos. Por otra parte, una orientación exportadora según la modalidad chilena —esto es, un intento de sustentar el crecimiento económico en la rápida expansión de las exportaciones basadas en recursos naturales— tampoco puede ser vista como un modelo aplicable a cualquier situación. Aun considerando los importantes efectos cualitativos que puede tener una expansión de las exportaciones, es dudoso que éstas puedan suplir una atonía de la demanda interna, especialmente en los países de mayor tamaño de la región. Además, esa especialización representaría para varios países una involución en la diversidad y complejidad de los productos exportados (en los gráficos 4 y 5 se muestran los casos de Brasil y Argentina).

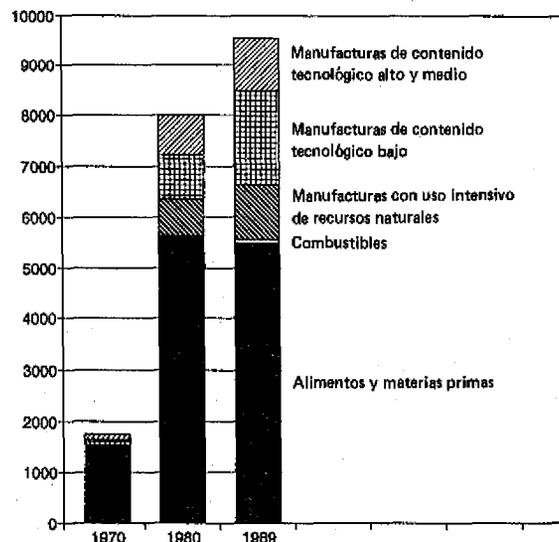
Un segundo interrogante se refiere a la articulación de las políticas de apertura y de estabilización, especialmente delicada en los países que recorren las primeras etapas de la secuencia examinada más atrás. En varios países, las políticas estabilizadoras han recurrido al atraso del tipo de cambio real; en otros (o los mismos), el flujo de capitales externos obró en el mismo sentido. De tal modo, la apertura comercial puede rendir menos frutos que los esperados, o diferentes de ellos. Por lo pronto, excepto en el marco de acuerdos verdaderamente recíprocos de integración, la apertura para los países latinoamericanos significa la reducción de las propias barreras arancelarias y paraarancelarias a la importación, pero no las de sus principales mercados, que por el contrario suelen aplicar políticas proteccionistas. Los efectos sobre las exportaciones de una apertura unilateral no son claros. Para que una expansión exportadora sea sostenida y tenga un efecto favorable en la organización y el nivel tec-

Gráfico 4
BRASIL: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES,
1970, 1980 Y 1989
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Estimaciones sobre datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL). División de Estadística y Proyecciones, CEPAL.
Nota: La clasificación se hizo sobre la base de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (a tres dígitos), siguiendo los criterios utilizados por la CEPAL en *El Comercio de manufacturas de América Latina, evolución y estructura 1962-1989* (LC/R.1056, Santiago de Chile, septiembre de 1991) y en *Intraindustry Trade: a Comparison between Latin America and some Industrial Countries* (LC/R.1101, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones, noviembre de 1991).

Gráfico 5
ARGENTINA: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES,
1970, 1980 Y 1989
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Estimaciones sobre datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL). División de Estadística y Proyecciones, CEPAL.
Nota: La clasificación se hizo sobre la base de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (a tres dígitos), siguiendo los criterios utilizados por la CEPAL en *El Comercio de manufacturas de América Latina, evolución y estructura 1962-1989* (LC/R.1056, Santiago de Chile, septiembre de 1991) y en *Intraindustry Trade: a Comparison between Latin America and some Industrial Countries* (LC/R.1101, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones, noviembre de 1991).

nológico del conjunto de la economía, debe basarse en una creciente competitividad "sistémica". Esta a su vez requiere un considerable esfuerzo de inversión, no sólo en áreas específicas de producción para la exportación, sino también en infraestructura, formación e investigación, todo lo cual demanda una política pública deliberada y persistente que no está asegurada (especialmente durante la etapa de ajuste y estabilización), y también tiempo de maduración.

En cuanto a las importaciones, sus efectos pueden resultar demasiado bruscos e intensos sobre la producción nacional con la que compiten. No se debe olvidar que en la mayoría de los países se atravesó y se atraviesa aún un prolongado período de bajas inversiones, tanto en capital físico como en capital humano. Tampoco debe olvidarse que las empresas nacionales, sobre todo las pequeñas y medianas, suelen enfrentar un difícil acceso al crédito (principalmente al de largo plazo y tasas moderadas); que en general no se pueden apoyar en una demanda interna

dinámica que las haga funcionar a escalas más rentables; que frecuentemente carecen del apoyo de una política industrial pública y de una protección contra el dumping, y que en algunos casos un tipo de cambio deprimido las priva de mercados externos y las torna más vulnerables aún en el interno. Tales condiciones, que las políticas de ajuste recesivo agudizan, hacen que una apertura importadora pueda tener efectos inversos al buscado, que es el aumento de la productividad media de la economía. En efecto, puede provocar el cierre de industrias que, en situaciones menos adversas, serían viables, mucho antes que los eventuales efectos positivos sobre la competitividad sistémica puedan manifestarse. Ello significaría la pérdida de capital físico y humano que tardó décadas en formarse, la desorganización de las relaciones interindustriales y la expulsión de mano de obra a servicios informales, en donde tendrán una productividad mucho menor a la anterior, aún si ésta dejaba que desear.

En definitiva, el atraso cambiario causado por la política estabilizadora podría afectar la estrategia de inserción internacional, al hacer más brusco e inmediato el impacto de las importaciones y más lentas e hipotéticas las mejoras competitivas del lado de las exportaciones, mejoras que de por sí requieren un lapso significativo de maduración, al menos si se trata de una competitividad sistémica. Recíprocamente, el deterioro que se produciría en el saldo comercial podría complicar los esfuerzos de estabilización: se agudizaría la dependencia con una corriente de capitales que puede resultar inestable, y las presiones en el mercado cambiario podrían reaparecer. Existiría entonces el riesgo de un recrudescimiento inflacionario impulsado por la recuperación del tipo de cambio real, por la necesidad de una nueva recesión para restablecer el saldo comercial, o por ambas cosas a la vez. El proceso de recuperación y crecimiento se vería afectado, y la etapa redistributiva nuevamente postergada.

3. *El proceso de acumulación*

Un desafío central vinculado al dinamismo económico es el de la recuperación de la acumulación de capital, tras varios lustros de baja inversión y hasta de desinversión neta en sectores productivos, sociales y de infraestructura. Esta recuperación es indispensable cualquiera sea la modalidad de desarrollo elegida, e incluso el tipo de inversión por realizar en muchas áreas no irá unido específicamente a un determinado tipo de desarrollo. De hecho, los pasos para lograr una competitividad estructural no difieren de los que se necesita para un desarrollo integrado; las inversiones específicas para crear una capacidad exportadora en un área determinada son pequeñas comparadas con la inversión total que debe realizar un país en cualquier esquema de desarrollo (más o menos extravertido, más o menos volcado al mercado interno): energía, infraestructura de transporte, telecomunicaciones, educación, salud, vivienda, investigación, industrias básicas, etc. El desafío consiste en relanzar esa inversión dentro de la modalidad de desarrollo elegida, que en gran medida removió los anteriores mecanismos de acumulación, relegando en particular la función del Estado y de la banca pública (o de una banca privada que seguía orientaciones públicas) en ese terreno.

Una situación como la actual presenta nuevas oportunidades para la actividad y el beneficio privados: el traspaso al ámbito privado de actividades que dejan de ser consideradas servicios públicos; un nuevo acceso a los recursos naturales, con el abandono del principio de la propiedad estatal del subsuelo y del agua, y la misma postergación de inversiones durante varios lustros, que puede dar altos rendimientos a la incorporación de capital en algunas áreas. Ciertamente, en el atractivo de esas oportunidades influirá la percepción del logro o fracaso de un proceso de inserción externo suficientemente dinamizador.

Ahora bien, estas oportunidades no siempre aumentan el capital acumulado en el país. Algunas de ellas, por el contrario, pueden orientar la estrategia de las principales empresas a una expansión que aproveche las transferencias patrimoniales antes que a la creación de nuevas capacidades de producción; tal será el caso de las privatizaciones de empresas o de recursos que se hallan en manos del Estado. Por otra parte, las oportunidades de beneficios privados pueden verse contrarrestadas por otros factores. Uno de ellos es el deterioro de la infraestructura física, y también de los sistemas de educación y de salud. Tales falencias deterioran las perspectivas de desarrollo del país y minan su capacidad competitiva, lo que sugiere que existe una complementariedad entre la recuperación de la inversión pública, que no se basa en cálculos de rentabilidad de corto plazo, y la de la inversión privada.

Ello obligaría a revisar lo restringido del gasto público no financiero que ha caracterizado la evolución reciente de la mayor parte de los países de la región. Para lograrlo sin generar o incrementar un déficit fiscal difícil de financiar, será necesario aumentar los ingresos fiscales, lo que puede ser resistido, especialmente en situaciones recesivas. Otro obstáculo para recuperar los niveles de inversión es la virtual desaparición en varios países del crédito de desarrollo: no es fácil que de una actividad bancaria hoy volcada a operaciones de corto plazo surja espontáneamente un financiamiento de largo plazo. Habría aquí un papel para la banca pública, pero ello no solamente iría en contra de los programas monetarios en los países que aún buscan lograr o consolidar una relativa estabilidad de precios, sino que no "guardaría estilo" con las opciones centrales de la modalidad de desarrollo. En varios países

se intenta revitalizar los mercados financieros como mecanismo de financiamiento de las empresas, pero tales instrumentos sólo son accesibles a los agentes económicos de mayor gravitación, y aún éstos son a veces renuentes a formas de financiamiento que impliquen una apertura del capital accionario.

Un aspecto importante es el de los efectos acumulativos que pueden generarse con una recuperación paulatina de la acumulación, o inversamente, con la inercia de una baja de la inversión. Uno de los factores que más pueden influir en la eventual prolongación de esa baja es el comportamiento de espera de los empresarios: en tanto no perciban un movimiento sostenido de crecimiento que los acerque a su capacidad instalada de producción, evitarán inmovilizar su capital en la esfera productiva (excepto tal vez en la explotación de recursos naturales para la exportación) y preferirán las colocaciones financieras, dentro o fuera del país. Así, la actividad económica seguirá deprimida, lo que repercutirá negativamente sobre los ingresos del fisco, haciendo a su vez más difícil la recuperación de la inversión pública. Inversamente, el reinicio del proceso de acumulación puede tener efectos positivos sobre la actividad en general, sobre los ingresos y la inversión públicos, y sobre el comportamiento de un empresariado que, en cierta medida, carece de la disposición para invertir pero no de los recursos necesarios (cuadro 5).

Para que se reinicie el proceso de acumulación, tal vez sea insuficiente —o en todo caso ineficiente— esperar un cambio espontáneo en el comportamiento privado, aun si se enmarca en una coyuntura relativamente estabilizada. Tampoco parece suficiente, ni positivo, buscar la recuperación de la inversión a través de políticas que procuren aumentar el ahorro privado mediante el incremento de la tasa de interés real o haciendo más regresiva la distribución del ingreso. La experiencia latinoamericana sugiere que tales medidas no sólo no serían eficaces para aumentar el ahorro,¹¹ sino que agravarían el que parece ser el problema principal, esto es, la materialización

¹¹ Véase Massad, 1991. Trabajos que analizan la experiencia de otras regiones, tanto desarrolladas como en desarrollo, también destacan el débil efecto (o aun el efecto negativo) de un alza de la tasa de interés sobre el ahorro global. Véanse Bouillot (1988) y Lee (1991).

de una inversión privada que, en varios países, hoy no está globalmente constreñida por la escasez de ahorro interno o de recursos financieros acumulados.

En síntesis, la recuperación de la inversión dista de ser un fenómeno relativamente espontáneo en la nueva modalidad de desarrollo y requerirá una acción distinta pero importante del sector público.

4. El desafío de la equidad

Se ha hecho hincapié, en otra parte de este artículo, en la importancia de los factores políticos tanto para dismantelar la anterior modalidad de desarrollo cuanto para hacer posible la instalación de una nueva. Esa modalidad de desarrollo tendrá luego que reproducir las condiciones políticas para su funcionamiento. Desde este punto de vista, cobran especial importancia los resultados que genere en materia de equidad y magnitud de la pobreza.

Los rasgos que han caracterizado hasta ahora a la nueva modalidad han agravado la inequidad y la pobreza que aún eran importantes en la región, pese al dinamismo y a los esfuerzos de incorporación social de las décadas de posguerra. En los últimos años, se acentuó la concentración del ingreso, del patrimonio, del consumo y del poder económico. No hubo solamente una "distribución desigual de los costos de la crisis"; si sólo de eso se tratara, el fenómeno estaría limitado a la duración de ésta. Más fundamentalmente, la redefinición de las relaciones entre el capital y el trabajo, entre lo privado y lo público, entre la lógica del mercado y la del servicio público, entre el sector financiero y el real, entre los sectores extravertidos y los orientados al mercado interno, ha debilitado los anteriores mecanismos de incorporación social y acentuado la heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas.

El desafío planteado por la inequidad no se presenta en los mismos términos en los distintos países. Para los más adelantados en la nueva modalidad de desarrollo, se trata de ver si el deterioro de la equidad es reversible, por qué medios y en qué plazos. Para los que se encuentran en las primeras etapas del proceso, se trata de averiguar si el agravamiento de la inequidad es evitable dentro del esquema de desarrollo escogido, y en caso contrario, si es tolerable dentro de un marco político democrático.

El problema de la inequidad en el primer grupo de países es severo. En Chile y en México, la distribución funcional del ingreso muestra un marcado retroceso de la participación de los asalariados (cuadro 8), consistente con la prolongada depresión de los salarios reales (gráficos 6 y 7). Asimismo, un examen de la distribución del consumo en el Gran Santiago entre 1968 y 1988 presenta una marcada y creciente concentración en los hogares de mayores ingresos, que son los únicos que mejoraron su posición en esos veinte años. Más aún, un análisis por quintiles indica que el deterioro en el consumo del 80% de los hogares, tanto en términos relativos como absolutos, fue tanto más intenso cuanto más pobre era ya el grupo familiar (cuadro 15). La gravedad de la situación se nota también en la magnitud de la población de esos países que vive por debajo de la línea de pobreza y en el aumento que habría experimentado en los años ochenta, aunque acerca de México no se dispone aún de una estimación comparable para el final de la década (cuadros 16).

En el marco de una recuperación y crecimiento del producto, existirán fuerzas que más o menos espontáneamente tenderán a mejorar la situación de sectores perjudicados durante las etapas anteriores del proceso de estabilización y reformas. Entre esas fuerzas "reequilibrantes" podemos mencionar los efectos de una estabilización sobre los perceptores de salarios, jubilaciones y pensiones, que generalmente se rezagan en períodos de alta inflación. En el mismo sentido influye la reducción del desempleo, que en Chile ha favorecido una recuperación parcial del salario real (pero no aún en México). Los alcances de estas tendencias, sin embargo, pueden ser limitados, no llegando en particular a los sectores más desfavorecidos, excluidos de la economía formal. Al mismo tiempo, otras fuerzas pueden influir en un sentido contrario, y la propia dinámica de la desigualdad generar más desigualdad. En especial, con el retroceso de la acción social del Estado, pasan a existir con nitidez creciente una educación y un servicio de salud para pobres, y otros para los grupos de ingresos medios y altos, de calidad y cobertura radicalmente diferentes; tal evolución tiende a agravar y a perpetuar las condiciones de inequidad social. Asimismo, el crecimiento de la ocupación informal respecto de los empleos públicos e industriales tiende a la

constitución de una nueva marginalidad predominantemente urbana; los grupos familiares que caen en ella por períodos prolongados tienden a perder el bagaje de capacitación y de socialización logrados en las décadas de posguerra.

No parece, en definitiva, que la mejora en la equidad pueda dejarse librada a la evolución espontánea de la modalidad de desarrollo. Tal sería el cometido de numerosos programas sociales que se están poniendo en ejecución en Chile y México. A modo de ejemplo, en México funciona el Programa Nacional de Solidaridad, y en Chile el gobierno democrático realizó una reforma tributaria para financiar un mayor gasto social y reajustó el salario mínimo. Los primeros resultados, en el caso chileno, muestran una leve disminución en la desigualdad de la distribución del ingreso entre los hogares (cuadro 15). Allí, una pequeña reducción en la parte del quintil más rico permitió una mejora no despreciable del ingreso de los demás sectores, en particular de los hogares más pobres, aunque esto sólo significara para el quintil inferior pasar de percibir el 4.6% del ingreso a recibir el 4.9%. Tales montos sugieren que existe un amplio margen para mejorar la situación de la mayoría postergada de la población con un costo moderado para las clases acomodadas, pero también que al presente ritmo se tardará muchos años antes de rescatar de la pobreza a parte importante de la población. Para evitar la cristalización de una sociedad dual, a los avances en la redistribución del ingreso habrá que sumarle el esfuerzo por mejorar la calidad, cobertura y homogeneidad de los servicios públicos de educación, salud, vivienda y seguro social, desandando en cierta medida el camino de los últimos años.

A la luz de estas experiencias y en un marco internacional algo diferente, se plantea para los países que están en las primeras etapas de este proceso de reformas si es posible evitar o atenuar los costos que en términos de mayor inequidad pagaron los primeros países. De hecho, ya en muchos de ellos la distribución del ingreso es netamente más inequitativa que hace una o dos décadas; deteriorar la equidad o incluso postergar una mejora en este aspecto hasta la última (y acaso hipotética) etapa del proceso de cambios económicos puede resultar peligroso para la estabilidad social y aún para el éxito económico en el largo plazo. En efecto, la exclusión de una parte importante de la población de formas de vida

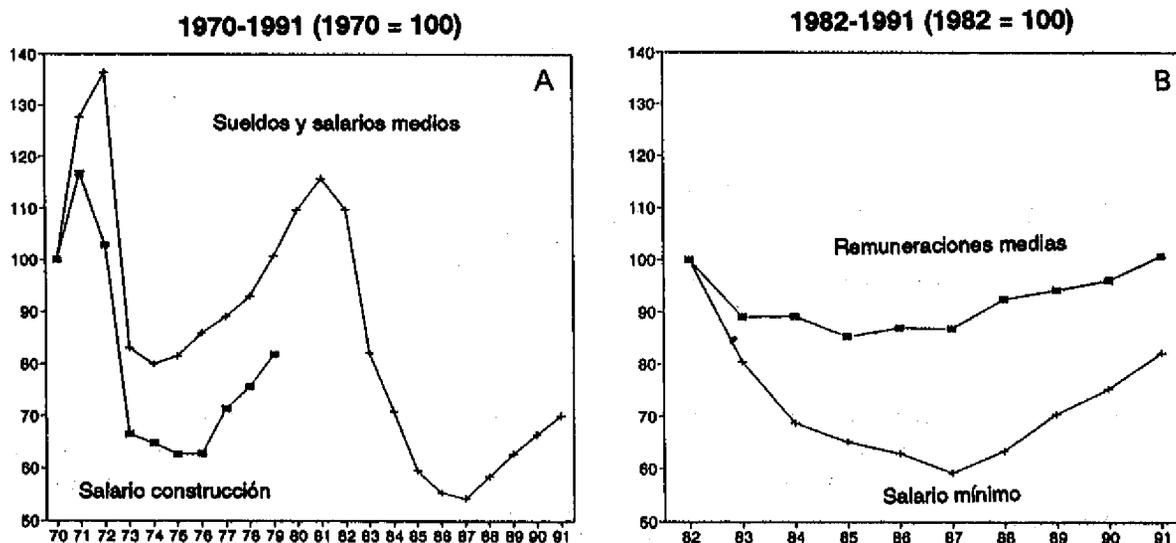
Cuadro 15
CHILE: DISTRIBUCION DEL CONSUMO Y DEL INGRESO DE LOS HOGARES
(Porcentajes)

Quintiles	Consumo					
	Distribución en el Gran Santiago			Variación en valores constantes		
	1968	1978	1988	1978/1968	1988/1978	1988/1968
I (más pobre)	7.6	5.2	4.4	-37.6	-7.4	-42.3
II	11.8	9.3	8.2	-28.1	-3.6	-30.7
III	15.6	13.6	12.7	-20.5	2.1	-18.8
IV	20.5	20.9	20.1	-7.0	5.2	-2.2
V	44.5	51.0	54.6	4.5	17.1	22.4
Total	100.0	100.0	100.0	-8.8	9.4	-0.3

Quintiles	Ingreso de los hogares		
	Distribución nacional		Variación del ingreso real
	Sept.-nov. de 1989	Sept.-nov. de 1990	Sept.-nov. de 1990/Sept.-nov. de 1989
I (más pobre)	4.6	4.9	6.7
II	8.0	8.3	3.9
III	11.3	11.5	2.0
IV	16.6	17.1	3.2
V	59.5	58.2	-2.0
Total	100.0	100.0	0.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Santiago de Chile, y CEPAL.

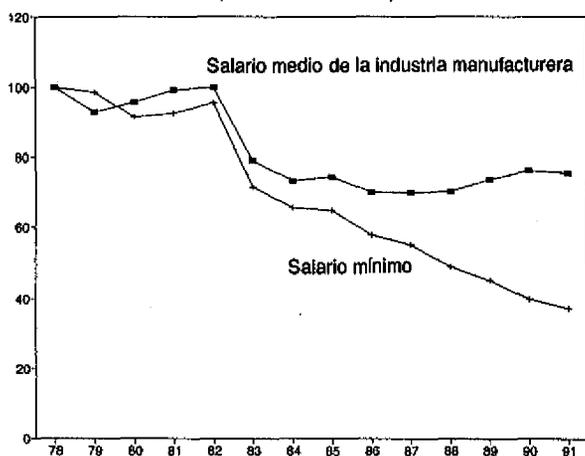
Gráfico 6
CHILE: EVOLUCION DEL SALARIO REAL



Fuente: CEPAL y PREALC, sobre la base de cifras oficiales y de la Cámara Chilena de la Construcción.

Nota: El índice de sueldos y salarios medios (base abril de 1959) del Gráfico 6-A no es comparable con el índice de remuneraciones medias (base diciembre de 1982) del Gráfico 6-B.

Gráfico 7
MEXICO: EVOLUCION DEL SALARIO REAL, 1978-1991
(Índices: 1978 = 100)



modernas y de una adecuada capacitación no solamente mina la cohesión social sino que disminuye las posibilidades de competitividad auténtica (o de desarrollo integrado, como prefiera llamársele) de los países.

Ahora bien, la menor presión de la transferencia de recursos al exterior (por la baja en la tasa de interés internacional, los acuerdos de reducción de deudas, la afluencia de capitales privados y los incumplimientos unilaterales en el servicio de la deuda externa) parece ampliar los márgenes de maniobra de las políticas económicas. Como ya se señaló, ello permitiría poner en práctica un "ajuste con crecimiento", esto es una política económica que aproveche los efectos positivos de la recuperación sobre la recaudación fiscal y la productividad global de la economía, al llevar a los sectores productivos más cerca de sus fronteras de producción y dejarlos en mejor posición para avanzar en su modernización. Ciertamente, la orientación de la reactivación y del subsiguiente crecimiento dependerá de que se mantenga o modifique la actual distribución del ingreso y de la forma (progresiva o regresiva) en que se busque mejorar los ingresos del gobierno.

¿Es posible, además de deseable, una política económica tendiente a mejorar sin dilaciones la equidad? De un lado, una participación de

Cuadro 16
CHILE Y MEXICO: MAGNITUD DE LA POBREZA
(Porcentajes)

	Años	Hogares en situación de pobreza ^a	Hogares en situación de indigencia ^b
Chile	1970	17	3
	1987	38	13
	1990	35	11
México	1970	34	12
	1984	32	10

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de los países.

^a Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye los hogares en situación de indigencia.

^b Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

los asalariados en el producto interno bruto que ronda (y a veces ni siquiera alcanza) el 30% refleja un desequilibrio macroeconómico y social básico que deprime y deforma los mercados internos y desincentiva la búsqueda de una competitividad genuina; tales valores no solamente corresponden a niveles muy inferior-

res a los históricos para la región, sino que equivalen a cerca de la mitad de los correspondientes a los países desarrollados. La corrección de este desequilibrio parece social y económicamente necesaria, aunque probablemente no siempre sencilla en el plano político. De otro lado, la presión tributaria en los países

latinoamericanos y del Caribe es, en términos comparativos, relativamente baja, especialmente en lo que hace a los impuestos más progresivos. Asimismo, los gobiernos pueden seguir el ejemplo chileno y mexicano y procurar la "nacionalización" de las rentas naturales, que tan importantes han sido en la estabilización y el manejo macroeconómico de esos países. Se puede considerar entonces que existe un margen apreciable para equilibrar las cuentas fiscales sin reducir, e incluso aumentando, el gasto público social y en infraestructura. Tales orientaciones ciertamente reanimarían los mercados internos, especialmente de los bienes de consumo popular, más tempranamente que lo que la secuencia "tipo" de reformas económicas haría esperar; la recuperación, la modernización y el

crecimiento económico no estarían impulsados solamente por las exportaciones.

Naturalmente, en la medida en que los gobiernos enfrenten los desafíos planteados, y muy especialmente el de la equidad, introduciendo cambios sustanciales al proceso en marcha, podrán conformar una modalidad de desarrollo que se aparta de la propuesta examinada en este artículo. Es ésta, por lo demás, la preocupación central de la Secretaría de la CEPAL, que especialmente en sus documentos *Transformación productiva con equidad* y *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, propone una modalidad diferente en la que se difunde ampliamente el proceso de modernización productiva y se otorga un papel central a la equidad (CEPAL, 1990c y 1992).

Bibliografía

- Bouillot, Isabelle (1988): *Economie réelle et sphère financière*, informe al Consejo Económico y Social, Journal Officiel de la République Française, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1985): *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe* (LC/L. 332 (Sem. 22/30), vol. I, Santiago de Chile, abril.
- _____(1990a): *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, (LC/G. 1605 (SES.23/50), Santiago de Chile, marzo.
- _____(1990b): *Ajuste macroeconómico y finanzas públicas, Chile: 1982-1988*, Serie Política Fiscal, N° 6 (LC/L. 566), Santiago de Chile, julio.
- _____(1990c): *Transformación productiva con equidad* (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile, marzo.
- _____(1991a): *La equidad política: marco conceptual, nudos críticos y líneas de acción* (LC/R. 1093), Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, diciembre.
- _____(1991b): *Intraindustry Trade: a Comparison between Latin America and Some Industrial Countries* (LC/R. 1101), Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones, noviembre.
- _____(1991c): *El comercio de manufacturas de América Latina, Evolución y estructura 1962-1989* (LC/R. 1056), Santiago de Chile, septiembre.
- _____(1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701), Santiago de Chile, febrero.
- Choksi, Armeane y Demetris Papageorgiou (eds.) (1986): *Economic Liberalization in Developing Countries*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1985): *Summary Proceedings, Annual Meeting 1985*, Washington, D.C., octubre.
- Lee, Jungsoo (1991): *Financial sector and economic development: a survey*, *Economic and Development Resource Center Report Series*, N° 55, Asian Development Bank, septiembre.
- Massad, Carlos (1991): *El financiamiento del desarrollo industrial en un continente empobrecido*, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe N° 11 (LC/G. 1682), Santiago de Chile, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria Tecnología, agosto.
- Pérez, Carlota (1991): *National System of Innovation, Competitiveness and Technology*, Santiago de Chile, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, mayo.
- Reisen, Helmut y Axel von Trotsenburg (1988): *Developing Country Debt: the Budgetary and Transfer Problem*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Stewart, Frances (1992): *Protecting the Poor during Adjustment in Latin America and the Caribbean in the 1980s. How Adequate Was the World Bank Response?*, *Development Studies Working Papers*, N° 44, Torino, Italia/Oxford, Gran Bretaña, Centro Studi Luca D'Agliano/ Queen Elizabeth House, junio.