

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1990

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Diciembre de 1990

Número 42

SUMARIO

Nota de la secretaria.	7
Exposición inaugural del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el Seminario sobre "Los temas CEPAL-Prebisch".	8
La naturaleza del "centro cíclico principal". <i>Celso Furtado.</i>	11
Morfología actual del sistema centro-periferia. <i>Jan Křákal.</i>	17
Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch. <i>Aldo Ferrer.</i>	27
El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa. <i>Oswaldo Sunkel y Gustavo Zuleta.</i>	35
Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo. <i>Eric Calcagno.</i>	55
Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado. <i>David Ibarra.</i>	69
El Estado y la transformación productiva con equidad. <i>Eugenio Lahera.</i>	97
El desborde inflacionario: experiencias y opciones. <i>Felipe Pazos.</i>	121
Elementos estructurales de la aceleración inflacionaria. <i>Héctor Assael.</i>	141
Integración latinoamericana y apertura externa. <i>Germánico Salgado.</i>	147
Presente y futuro de la integración centroamericana. <i>José Manuel Salazar.</i>	171
Las economías de viabilidad difícil. <i>Arturo Núñez del Prado.</i>	199
La economía mexicana en el fin del siglo. <i>Miguel Sandoval Lara y Francisco Arroyo García.</i>	217
Economía y felicidad. <i>María Concepción Tavares.</i>	235
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	246
Publicaciones recientes de la CEPAL.	247

Los acomodados de poder entre el Estado y el mercado

David Ibarra*

Han quedado rotos los paradigmas que dominaron la ciencia y la política económicas durante las tres primeras décadas de la posguerra y no hay sustitutos acabados. El signo del cambio parece ser conservador, ya que el fin de la década de 1970 marcó el regreso del péndulo histórico que durante dos siglos se movió en el sentido de justificar moralmente la intervención estatal encaminada a atemperar o corregir las desigualdades sociales producidas por el funcionamiento de los mercados. A explorar esas tendencias se dedica la primera sección.

Hoy cobra inusitada importancia el logro de la eficiencia económica y la liberalización de la competencia como acicate disciplinador de los productores y hasta de los países, en mercados que alcanzan dimensiones universales. La exploración de esas cuestiones se aborda en la segunda sección, y en la tercera, se examina en la experiencia del Primer Mundo, cómo periclitó el paradigma keynesiano.

Dado que las naciones del Tercer Mundo no suelen aportar tesis de carácter universal, los cambios paradigmáticos e ideológicos en el Norte han de ser asimilados *a fortiori* tarde o temprano. De aquí surgen comúnmente disonancias históricas entre las doctrinas foráneas dominantes y la realidad de ese grupo de países. Tal es el tema de discusión de la sección cuarta.

Las expresiones más claras de las soluciones contemporáneas a las tensiones seculares entre el mercado y el Estado se encuentran en los procesos de apertura al exterior y de privatización o desregulación. Estos son los temas de las secciones quinta y sexta.

En la sección final se intenta identificar las exigencias justificadas de cambio en los estilos de intervención del Estado, con referencia especial al caso latinoamericano. Por último, se incorporan algunas conclusiones generales.

*Asesor Económico de la Subsección de la CEPAL en México. Fue Secretario de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México.

El autor agradece los comentarios de José Alberro y Horacio Labastida, así como la ayuda de Teresa Durán.

I El auge del intervencionismo estatal

La explicación de los flujos y reflujos de la teoría, la práctica y la ideología en que se enmarcan los paradigmas de la política económica, demanda alguna referencia histórica.

Las instituciones modernas de la producción comienzan con la instauración del liberalismo como forma de organización económica. La revolución industrial inglesa y Adam Smith crean, explican y elevan el mercado al rango de coordinador supremo de las acciones de la miríada de productores, intermediarios y consumidores.

Se origina así, una división tajante entre el dominio de la política y el dominio de la economía. Por primera vez el poder económico queda privatizado y se produce la dicotomía entre Estado y mercado, entre derecho privado y derecho público, entre eficiencia e igualdad. Antes, la ubicación social de cada individuo determinaba su posición en la producción, de aquí que poder económico y poder político estuviesen siempre unidos. Por eso, el Estado en tanto institución social es bastante más antiguo que el mercado.

La justificación ideológica de esa primera y enorme amputación al poder tradicional del Estado, residió en el imperativo de implantar contrapesos limitativos, acotadores del despotismo, de las pasiones arbitrarias de los gobernantes (Hirschman, 1981). La justificación política se asocia a la necesidad de incorporar pacíficamente dentro de la élite, a los grupos empresariales nacientes; y, la económica, a reorganizar la producción y sus instituciones sobre bases más acordes con los avances tecnológicos e institucionales de la época.

A partir de ahí, el péndulo comienza a oscilar en sentido contrario. Los paradigmas económicos, las ideologías y sobre todo las presiones sociales, hacen recuperar el terreno perdido al dominio regulador del Estado. El funcionamiento irrestricto del mercado, si bien facilita la formación de capital y la eficiencia productiva, premia en exclusiva a los ganadores de la competencia. Y, al hacerlo, propicia disparidades sociales, insostenibles a la larga, así como la multiplicación ulterior de formas monopólicas u oligopólicas de producción que anulan muchas de las virtudes del propio modelo clásico de competencia. Poco

a poco se torna evidente que el mercado con sus relaciones entre desiguales en la división del trabajo y formalmente iguales en el intercambio, está intrínsecamente imposibilitado para procurar la equidad distributiva (Bobbio, 1978). Surge, precisamente entonces, la idea de la justicia económica, preconizando que los principios éticos y las normas de convivencia social deben prevalecer y regular el funcionamiento del mercado (Macpherson, 1987).¹

Con todas sus ventajas, la organización económica de mercado oculta, para relegar a segundo término, las cuestiones del reparto del ingreso y la riqueza frente a las del crecimiento y la acumulación. Se descuida, por tanto, uno de los aspectos vertebrales de toda sociedad: el de constituirse en comunidad con fines no sólo productivos, sino inevitablemente distributivos.

La libertad de mercado origina la concentración del poder económico que se transforma en poder político. Por tal razón, la libertad económica acaba contraponiéndose a la igualdad y la libertad políticas que postulan cada vez con más fuerza los movimientos sociales en todo el mundo. La dicotomía entre interés privado e interés general se hace transparente, sobre todo durante las fases depresivas del ciclo económico, con su carga de sacrificios sociales que el mercado es incapaz de corregir.

El mercado y la democracia son instituciones dispares; alentadas por valoraciones distintas, tiran de la sociedad en direcciones, a veces complementarias, a veces opuestas, pero siempre diferentes.² Por eso, cuando la tensión dinámica

¹En rigor, sin embargo, siempre se han estipulado fronteras a la acción legítima del mercado, que le impiden ser el medio único de asignar recursos, recompensas o castigos. Hay transacciones que quedan normativamente excluidas de la esfera —cambiante— de lo mercantil. El cohecho, la venta de votos o de puestos públicos, la simonía, representan actos violatorios de la regla social que los coloca fuera de la jurisdicción del mercado.

²Aun en el contenido sustantivo del término libertad hay diferencias conceptuales de peso. La democracia entiende por libertad la capacidad de los miembros de una sociedad de darse normas a sí mismos con plena autonomía. En cambio, para el mercado, libertad significa gozar de una esfera de acción no controlada por los órganos del Estado. Por consiguiente, "Estado liberal" es aquel donde la injerencia del poder público está restringida al mínimo. Y "Estado democrático" aquel donde son numerosos los órganos de autogobierno. (Bobbio, 1985, p. 197).

amenaza con romper el tejido social, suelen darse acomodos políticos que armonizan —no en la lógica, sino en la práctica consensual o en la imposición— metas tan dísimiles como las de premiar la eficiencia de pocos, mientras se persigue la igualdad general (Ibarra, 1987).

Desde la revolución industrial inglesa hasta hace poco más de una década esas oposiciones axiológicas dieron lugar a una sucesión de reformas que reconocen como denominador común el aumento de la intervención estatal y de las normas jurídicas para corregir o compensar los efectos socialmente polarizadores del mercado.

Asimismo, la democracia en su sentido moderno —en el de otorgar iguales derechos a toda la población— es el resultado, y la garantía, de la lucha social por la igualdad, por atenuar las disparidades resultantes del inevitable darwinismo de la organización económica del mercado. Adviértase que los países occidentales avanzados se organizaron primero como sociedades liberales y, bastante después, como sociedades democráticas. En efecto, el sufragio, los derechos ciudadanos extendidos a toda la población es un fenómeno reciente. Antes, el electorado estaba restringido a grupos privilegiados, excluyentes, ante los cuales había de responder la gestión de los gobiernos.

La evolución de la legislación laboral, los controles a la actividad privada o el gasto público, recogen fielmente durante casi dos siglos los resultados de la confrontación de la lógica del mercado y la lógica de la democracia. Los sectores públicos de los diversos países crecen *pari passu* con la ampliación de las responsabilidades del Estado en la vida económica, esto es, con la repolitización de la economía. Como respuesta a las desigualdades distributivas nacidas de los mercados libres, se establecen controles y leyes protectoras del trabajo, impuestos progresivos, disposiciones, *antitrust* y el complejo conjunto de instituciones del Estado benefactor. Después, la preservación del equilibrio externo, el combate a la inflación, la estabilización anticíclica y el objetivo del empleo pleno, hacen que sea función del Estado la administración de las economías dentro de senderos estables de prosperidad.

Como reflejo del clima cultural e ideológico dominante en el mundo durante buena parte del presente siglo, las naciones en desarrollo se suman a las tendencias intervencionistas. Añaden,

sin embargo, una dimensión nueva —esta vez tomada de la experiencia de planificación en los países socialistas y de la reconstrucción europea después de la segunda guerra mundial—, la de cerrar la brecha del atraso y la pobreza mediante acciones públicas deliberadas en el campo de la producción. Y ello establece un distingo importante: más que controles reguladores de la actividad privada o la creación de instituciones de beneficio social, la intervención pública en América Latina se dirige, en la enorme mayoría de los casos, a poner en marcha empresas directamente productivas. Más que Estado benefactor, hay un Estado promotor que se ocupa de alentar, pero también de suplir, a los cuadros usualmente débiles de los empresarios privados.

No es extraño, entonces, que en el presente siglo el gasto público se hubiese elevado del 10 al 40-60% del producto interno de las naciones industrializadas y hasta el rango de 30-50% entre los países latinoamericanos. Atrás quedaron los

días en que los gobiernos no reconocían responsabilidad alguna en la suerte de los pobres, en compensar el ciclo económico, en producir crecimiento, cuando las riquezas materiales resultaban socialmente admiradas más que resentidas (De Jasay, 1985). El Estado se convierte en el *locus* donde no sólo se dirimen, sino donde se ha de dar satisfacción a las demandas frecuentemente encontradas de los diferentes grupos de interés y donde se han de perfilar los equilibrios entre los valores de la democracia y del mercado.

El ciclo intervencionista o de retroceso del mercado no viene a cerrarse hasta la década pasada, cuando irrumpen con gran fuerza planteamientos largamente larvados en algunos países del Primer Mundo. Y cuando, al alcanzar estadios intermedios de progreso industrial, a buena parte de los países latinoamericanos se les plantean pugnas cada vez más agudas entre clases empresariales fortalecidas y el Estado promotor tradicional.

II

Los paradigmas económicos

En el plano de las ideas, casi desde su ascenso a paradigma dominante, el liberalismo económico hubo de enfrentar críticas, resistir la aparición de doctrinas disidentes y asimilar reformas dictadas por el cambio de circunstancias o la evolución del pensamiento teórico.

Los economistas no pueden reclamar inocencia en los vuelcos pendulares de las concepciones sobre el papel del Estado y del mercado. Sin mencionar a cismáticos y relapsos, las corrientes doctrinarias dominantes tuvieron ideológicamente influencia nada desdeñable en favorecer cambios importantísimos en la opinión pública. El análisis de las fallas del mercado, el monopolio, la competencia imperfecta y, luego, de las externalidades, justificó técnicamente un amplio rango de regulaciones gubernamentales. En el campo de la macroeconomía, la eliminación del desempleo crónico, las fluctuaciones agregadas, o la volatilidad de los precios y tipos de cambio, despejan los escrúpulos sobre el manejo estatal de la economía. En unos casos, el aporte

del pensamiento económico se traduce en crítica del funcionamiento de los mercados —proponiendo los remedios pertinentes—; en otros, se incorpora simplemente a corrientes ideológicas que ya habían ganado fuerza en las tesis y las prácticas políticas.

Hoy la crítica se sitúa en el otro extremo. Los economistas han dejado de señalar las fallas del mercado para dedicarse a identificar las fallas de la intervención estatal. Y en este nuevo terreno han sido igualmente exitosos. El burocratismo y el poder burocrático, los excesos reguladores, la falta de iniciativa, el desperdicio, el paternalismo del Estado benefactor, las cargas impositivas abusivas, la proliferación de empresas paraestatales, son algunos de los temas que han despertado el interés de la disciplina económica.

Una vez más el Tercer Mundo se suma a dichas tendencias en su doble aspecto de doctrina económica e ideología política. La razón es simple: en esas naciones no suelen generarse planteamientos propios con grado apreciable de

universalidad. El fenómeno de la dependencia, más que en las relaciones económicas se manifiesta en la subordinación cultural, científica y técnica. Entonces, no siempre hay congruencia entre estadio de desarrollo y paradigmas socio-políticos, que usualmente unen "o armonizan", sin fisuras mayúsculas, la realidad y la cultura en los países avanzados.

Por más que haya correspondencia entre los movimientos ideológicos mundiales y las circunstancias específicas del Tercer Mundo, hay siempre alguna disonancia histórica. Es cierto que las ideas del liberalismo político y económico alentaron enormemente la modernización de las sociedades latinoamericanas del siglo pasado. Pero también lo es, que contribuyeron a acentuar o a dejar de lado problemas socioeconómicos importantísimos, como el de la concentración de la tierra o la democratización real de los regímenes gubernamentales.

En el caso del paradigma keynesiano no hubo disonancia flagrante con las circunstancias latinoamericanas, y sí, bastante complementariedad. Sin reintegrar plenamente la economía al dominio de la política, la idea de poner bajo tutela pública el manejo de los grandes agregados económicos, permitió formar un consenso social que trajo consigo beneficios generalizados. El Estado tomó parcialmente el papel de la "mano invisible" en el intento de resolver los ciclos de prosperidad y depresión que escapaban a los poderes del mercado. Los trabajadores y las clases medias se beneficiaron con la garantía del empleo pleno en el presente y una mejor participación futura en los frutos del progreso material. Por su parte, la estabilidad de la demanda sostuvo la generación de utilidades y multiplicó las oportunidades de inversión de la empresa privada (Ibarra, 1987).

Más de treinta años de prosperidad mundial después de la segunda guerra mundial atestiguan la eficacia del consenso político keynesiano. A su amparo, la meta del empleo pleno en los países avanzados pudo traducirse, sin contradicción ideológica, en el objetivo del crecimiento en el Tercer Mundo, impulsado desde y a partir de la intervención del Estado. Así, América Latina emprendió transformaciones de primera magnitud, sea en fomentar la industrialización, favorecer la urbanización o formar estratos de clases medias. Además, la expansión sostenida de los

mercados mundiales benefició con intensidad desusada al comercio exterior latinoamericano, pese a las estrategias sustitutivas de importaciones.

La prosperidad, sin embargo, tuvo costos y dio origen a nuevos problemas. Adviértase cómo la bandera del empleo y el crecimiento, precisamente por su eficacia en armonizar intereses y concentrar las energías sociales en un grupo limitado de cuestiones, eliminó del debate público y de la acción de los partidos, al meollo reformista del pensamiento democrático. En efecto, al elevarse el desarrollo económico a objetivo vertebral de la acción del Estado y tornarse su fuente principal de legitimación, se dejó un tanto de lado la búsqueda de la modernización de los sistemas políticos. Así, con excepciones contadísimas, en el período de más intenso auge económico —las tres décadas que siguieron a la segunda guerra mundial—, el autoritarismo, los golpes de Estado, la violación de los derechos humanos y ciudadanos, constituyeron síntomas repetidos de una crisis política prolongada en busca todavía de solución estable en América Latina.

El arreglo keynesiano comenzó a resquebrajarse en la década de 1970 debido a una combinación compleja de causas —que aquí sólo se esbozan imperfectamente— en los países industrializados. Los equilibrios fiscales se rompieron ante el triple embate de las demandas del Estado benefactor, las de apoyo a la formación privada de capital y las del sostenimiento de los esfuerzos bélicos. El surgimiento de nuevos centros industriales exacerbó la competencia por los mercados internacionales, transnacionalizó la producción y forzó un cambio tecnológico intensificado. Los recursos destinados a satisfacer los compromisos de justicia social, comenzaron a escasear por cuanto aumentó la resistencia de la sociedad civil a pagar más impuestos, y porque competían con demandas de alta prelación política: el gasto militar y el asociado a mantenerse a la vanguardia de la competencia económica internacional. Más aún, cuando se persistía en el modelo envejecido de la posguerra, se alimentaban desequilibrios inflacionarios y de pagos, como ocurrió en los Estados Unidos al intentarse financiar simultáneamente la guerra de Vietnam y el proyecto de la gran sociedad del Presidente Johnson.

El análisis político de esos mismos fenómenos en el pensamiento anglosajón, subraya la

presencia de una inflación de expectativas, alimentada por los medios de comunicación, los partidos políticos y la multiplicación de los grupos de interés. Las demandas sociales en ascenso explosivo rebasaron la capacidad económica y administrativa del Estado. Ello, junto a la influencia de intelectuales —creadores de una cultura adversaria—, redujo la voluntad popular de obedecer o tornó más y más ingobernables a las sociedades (Steinfels, 1979; Crozier y otros, 1975; Bell, 1976).

Frente a esos cambios de circunstancias y actitudes, poco a poco se perfiló un nuevo paradigma con valores compartidos por neoliberales y neoconservadores, apoyado en muchas de las tesis siguientes:

a) El fortalecimiento del mercado como el mecanismo idóneo para asignar eficientemente los recursos y absorber las actividades que abrumaban a la administración estatal. En la medida en que el Estado deje de participar o intervenir en la economía, podrá escapar más fácilmente de las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechas. Si las exigencias excesivas condenan al fracaso a muchos programas gubernamentales, la autoridad pública debe resguardarse, dispersando la responsabilidad de las fallas lo más que resulte posible (Steinfels, 1979, p. 64).

b) La defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero el rechazo a la igualación de condiciones sociales o económicas (de ingresos o resultados) por ser peligrosa para la libertad. No se repudia por entero al Estado benefactor, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados, y a no socavar los alicientes a la inversión y el trabajo. La expansión histórica de la actividad pública no es prueba de la fortaleza de los gobiernos, sino de su debilidad y de la de los líderes políticos para rechazar exigencias improcedentes de los distintos grupos sociales (Crozier, 1975, p. 164; Kristol, 1981).

c) El reordenamiento de las prelacións sociales en la agenda de la acción gubernamental: en el campo económico pierde terreno el empleo o el crecimiento como objetivos dominantes de la política. Antes han de asegurarse la estabilidad de precios, el restablecimiento de los alicientes a la inversión, y la eficiencia competitiva interna-

cional, así como emprenderse otros ajustes calificados de estructurales.

A diferencia del paradigma keynesiano (que buscó hacer de la distribución generalizada de beneficios la base del acuerdo consensual), la visión nueva busca apuntalar el funcionamiento de las economías, revitalizando las utilidades y la formación privada de capitales, esto es, sometiendo a la disciplina del mercado —sin atemperamientos estatales— al resto de los agentes productivos y, desde luego, a trabajadores y consumidores. A largo plazo, la mayor inversión y la absorción de mejores tecnologías elevarán la productividad y facilitarán el crecimiento, mientras que la simplificación del campo jurisdiccional del Estado, suprimirá la reaparición de demandas excesivas.

Desde un punto de vista político se trata de aumentar el poder e influencia de los grupos empresariales *vis a vis* de los otros segmentos de la sociedad, a fin de asegurar la sobrevivencia internacional y reabrir el camino o la esperanza a la prosperidad sostenida.

Sin duda, los nuevos paradigmas reflejan no sólo el estado de las ciencias económicas, sino también las circunstancias y el clima político de los países líderes del mundo industrializado, que buscan cómo orientar la evolución de las sociedades o cómo resolver los problemas a que se enfrentan. La proliferación de grupos de interés acaso complica el manejo gubernamental, debiéndose poner barreras a los "excesos de participación" y a la presión que ejercen sobre el presupuesto y la agenda de trabajo del sector público. También es posible que el acrecentamiento del poder de negociación de los sindicatos haya creado entorpecimientos a la mecánica del mercado. Por lo demás, el avance ulterior del Estado benefactor, seguramente habría demandado mayores cargas impositivas o situado las utilidades por debajo de los niveles aceptables, en un caso, por los contribuyentes y, en el otro, por la comunidad de los negocios. De su lado, la internacionalización de las economías limita los beneficios susceptibles de redistribuirse en favor de los trabajadores o de la población, e incluso obliga a reducirlos frente al riesgo de perder la lucha de la competencia, excepto cuando esos costos quedan compensados con mejoras en la productividad. De aquí los apremios de la carrera universal por el cambio tecnológico.

Sean cuales fueren las razones de la mutación paradigmática en el Primer Mundo, el hecho obliga a las naciones en desarrollo a acomodar un nuevo tipo de disonancia histórica entre su realidad y las doctrinas económicas dominantes. La asimilación de esa disonancia exigirá en muchos casos esfuerzos y sacrificios mayúsculos, lo mismo en la esfera política que de las relaciones económicas. En América Latina ha de darse una mayor cuota de poder al empresario privado, a pesar de que el avance de la democracia pediría más bien el acrecentamiento de la participación de los grupos imperfectamente incorporados a la vida moderna; ha de ahondarse, así sea transitoriamente, el rezago en la satisfacción de demandas sociales cuando el Estado benefactor apenas alcanzaba una etapa embrionaria de desarrollo; han de fortalecerse las vinculaciones hacia el exterior, cuando en muchos casos no se había completado el proceso de afirmación de las identidades nacionales; ha de renunciarse a la intervención estatal en la producción, cuando se encara la enorme tarea de reorientar por entero la dirección y el estilo del desarrollo; ha de buscarse la legitimación política en campos distintos al del empleo y el crecimiento. Y por añadidura, ha de lograrse todo lo anterior mientras de algún modo se protegen y articulan las tendencias presentes, paradójicamente proclives a la democracia y a la modernización de los regímenes políticos.

Las reformas y reacomodos en la esfera estrictamente económica no son menos exigentes. En primer término, es mayor la prelación que se otorga a la estabilidad de precios y al equilibrio de pagos, que a las metas de expansión productiva. En segundo lugar, ha de combatirse el proteccionismo, cambiar la estructura de precios relativos en favor de los exportadores, contener el alza salarial por debajo de la inflación, establecer regímenes legales favorecedores de la inversión extranjera, hasta hacer de la demanda externa el centro dinámico del crecimiento económico. En tercer lugar, se ve como imprescindible instaurar y sostener la más recia disciplina fiscal —principalmente por medio de la reducción del gasto y de las inversiones aunque también subiendo los precios de los bienes y servicios públicos y acrecentando la imposición indirecta—, mientras se reduce la carga de los impuestos progresivos; enjutar la intervención estatal y privatizar o ce-

rrar empresas públicas, hasta lograr que los impulsos al desarrollo provengan del mercado y se expresen en inversiones privadas.

Se trata, en esencia, de cambiar rápida y radicalmente el patrón anterior de desarrollo económico. El liderazgo protagónico de la acción pública sería sustituido por la acción de la empresa privada. El mercado interno que antes proveía el ímpetu y la orientación del proceso de desarrollo, habría de ser reemplazado por la demanda de los mercados internacionales. A su vez, la rápida sucesión de transformaciones en la economía internacional, multiplica los desfases a corregir y los reacomodos a completar en las estructuras exportadoras latinoamericanas y hace de la reconversión productiva y de la incorporación a la revolución tecnológica mundial, requisitos de sobrevivencia en la competencia externa.

En suma, hay una extraordinaria acumulación de exigencias de reforma que provienen de adentro y de afuera de los sistemas sociales latinoamericanos. Hay tensiones que sobrecargan los sistemas de decisión de los gobiernos, entorpecen el funcionamiento de las economías y ponen a prueba la resistencia misma de los sistemas políticos. Transferir las responsabilidades del desarrollo al mercado y al sector privado, demanda transformaciones culturales importantísimas. Una de ellas consiste en aceptar tendencias en la distribución del ingreso que contrarían el sentido de justicia e igualdad de los valores democráticos. Otra, reside en instilar a la comunidad de los negocios, un espíritu solidario de responsabilidad nacional, por cuanto se pone en sus manos un poder económico sin precedentes en nuestro siglo.

“No todas las metas globales de una nación son intrínsecamente compatibles con cualquier orden social prevaleciente. Siempre que surge un conflicto, estamos obligados a escoger entre abandonar la meta o el orden existente, esto último con el riesgo de usar medios que pueden derrotar el fin perseguido” (Lowe, 1987, p. 19). Tal es el dilema medular, la disonancia histórica, de insertarse *a fortiori* en una comunidad internacional donde normativamente se ha configurado una visión de los objetivos sociales y del rumbo a imprimir al mundo, distinta, separada en aspectos importantes de la que correspondería al estadio de desarrollo, la historia y las instituciones de las naciones latinoamericanas. Por cierto, si hay

la disposición de implantar los cambios sin considerar los costos sociales, o hay una avalancha incontenible de fuerzas geopolíticas mundiales, a la postre, cualquier patrón de desarrollo se torna posible aunque sea repudiable desde la visión de

la democracia política. Así ocurrió con el modelo colonial impuesto por la conquista en América Latina, que destruyó los sistemas económicos vernáculos y causó el desplome de la población indígena en el siglo XVI.

III

Las mutaciones de la política económica

Reflejo directo de las circunstancias descritas es la alteración radical de los enfoques de política económica. No sólo cambian y se angostan los objetivos sociales, sino también se altera la elección de medios de acción para satisfacerlos, mientras metas e instrumentos intercambian posiciones.

El acrecentamiento real de la producción y el empleo ha periclitado como objetivo básico y directo de las políticas de los países industrializados. El nuevo o los nuevos paradigmas económicos consideran el crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados; por consiguiente, lo esencial consiste en favorecer la eliminación de trabas, garantizando la libertad económica, el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos.

Si en lo interno se decide poner límite al Estado benefactor, en lo externo se produce un cambio análogo, en los objetivos de ayuda al desarrollo del Tercer Mundo. El proteccionismo de los países industrializados se intensifica, mientras se estanca o reduce el financiamiento concesional a la periferia. Más aún, se difiere la solución del problema de la deuda latinoamericana que dreña recursos esenciales al desarrollo. Lejanos parecen los días de los programas del Punto IV de Truman o la Alianza para el Progreso de Kennedy.

En este orden de ideas, se pone el énfasis en el control de la inflación más que en combatir el desempleo. Y el afán de los gobiernos por ganar credibilidad en el frente antiinflacionario, les lleva a permanecer impasibles frente al aumento de la desocupación que llega a cifras del 7 al 11% en distintos años de la década pasada en la mayoría de las economías industrializadas. Así, en unos casos, la política fiscal deja de compensar las fluc-

tuaciones de la oferta y el empleo para ocuparse de fijar techos a la expansión de la demanda nominal, con el propósito de invalidar los impulsos expansionistas de que se alimenta la inflación. Y en otros, el reconocimiento de los inconvenientes y limitaciones de la política fiscal en la manipulación de la demanda agregada, hace a un lado al viejo activismo gubernamental.³ En buena medida, el alto grado de interdependencia económica y en particular la rapidísima integración de los mercados financieros vienen restando autonomía a las políticas nacionales, sobre todo a las que potencialmente pretendiesen adherirse al activismo fiscal típico de los años sesenta (Sachs, Warwick y McKibbin, 1988; Volker y otros, 1987; Polak, 1988; Fisher, 1987).

Al eclipsarse el paradigma keynesiano, el monetarismo pasa a ocupar un lugar preeminente entre las políticas gubernamentales. De una parte, aunque sólo fuese transitoriamente sustituye a la política fiscal como el medio principal de mantener el cauce y el caudal de la demanda nominal de la economía, abandonando su función tradicional de regular los tipos de cambio (Williamson y Miller, 1987). De otra, la expansión de algún agregado monetario se convierte en la meta suprema de la política económica al pensarse determinante o, al menos, ligada unívocamente con la tasa de expansión de la demanda agregada nominal.

El reduccionismo economicista en los fines sociales alcanza la expresión más acabada cuando

³Aun en los Estados Unidos, donde poco se ha hecho en la práctica por eliminar los déficits fiscales, la ley Gramm-Rudman-Hollings establece objetivos formalmente precisos para la corrección de esos desequilibrios en el tiempo (Cloud, 1989).

la regulación del circulante monetario o de éste, sumado a los depósitos financieros a plazo, se transforma en la meta social por excelencia. Así quedan desbancados la difusión y perfeccionamiento de las libertades políticas y de los derechos individuales del siglo pasado o el empleo pleno, el crecimiento y los derechos sociales del presente siglo. ¿Cómo extrañarse, entonces, de la pérdida de fuerza popular, legitimadora, que experimenta la política económica de nuestros días?

En cuanto al manejo del balance de pagos inmediatamente después de abandonarse el sistema de Bretton Woods (1972), la estabilidad del tipo de cambio dejó de ser un objetivo de la política económica para convertirse en instrumento de ajuste de los efectos de la política monetaria. En efecto, al erigirse a la categoría de meta la expansión de algún agregado monetario, tuvieron que adoptarse tipos de cambio flotantes, como medio de equilibrar el balance de pagos.

Sin embargo, frente a las violentas fluctuaciones resultantes en las paridades y las tasas de interés, el absolutismo monetarista pronto tuvo que atemperarse. Hoy en día, la política monetaria, según algunos, debiera recobrar la función de acotar las oscilaciones de los tipos de cambio y coadyuvar al control de la demanda agregada. De ese modo, los movimientos en los tipos de cambio dejarían de validar la inflación interna de los países, obligando a corregirla con otros instrumentos de política económica, en vez de acomodarse simplemente a ella. Pero también, hay quienes rechazan la idea de usar anclas nominales de estabilización de los tipos de cambio como guía de la política monetaria, por cuanto consideran que el comercio internacional está determinado por la magnitud real de las transacciones.

La controversia no está resuelta. En la práctica, sin embargo, los bancos centrales de los países industrializados han seguido un camino intermedio: sin fijarse metas precisas de estabilización de los tipos de cambio, han procurado ordenar los mercados cambiarios y las tasas de interés mediante políticas de intervención *ad hoc* con ingredientes importantes de coordinación entre países, por cuanto también debe procurarse la estabilidad del sistema financiero internacional.

En contraste, hay unanimidad en los centros en cuanto a eliminar la política de ingresos, esto

es, al manejo consensual o forzado de las remuneraciones de algunos agentes productivos, como instrumento de combate a la inflación. Se percibe que su uso puede crear inflexibilidades en el mediano o largo plazo al politizar la economía y reducir el área de influencia de los procesos libres del mercado.

A escala microeconómica tienen también lugar metamorfosis de peso. El cambio estructural más significativo se orienta a elevar la intensidad de la competencia en los mercados y reducir la participación estatal en el valor agregado de los países. La desreglamentación de la actividad económica, incluido el sector financiero, la privatización de empresas públicas, el establecimiento de tratamientos fiscales benignos a las utilidades y a la reinversión, y la reducción del poder de los sindicatos, integran un conjunto de medidas que buscan acrecentar la eficiencia, bajar los costos y reforzar los alicientes a la formación privada de capital.

Esos son los principales elementos de la reforma estructural que con distintos alcances y fortuna se implantan desde comienzos de la presente década en los países industrializados, como el medio de alentar la producción y a los productores, sin tener que recurrir a los estímulos fiscales de la demanda que tanta relevancia alcanzaron con el paradigma keynesiano.

En general, las principales corrientes doctrinarias en boga reducen el valor de las acciones gubernamentales en orientar el desarrollo, elevar las tasas de crecimiento o procurar empleo a la fuerza de trabajo. Los monetaristas sostienen que los gobiernos no pueden combatir con eficacia las alzas y depresiones del ciclo económico. El acrecentamiento del gasto o de la oferta monetaria quizá haga que la economía crezca momentáneamente un poco más, pero ese efecto pasa y queda un residuo inflacionario más permanente.⁴ La escuela de expectativas racionales es todavía más pesimista. En efecto, sostiene que los actores económicos, al tener información completa, anticipan los cambios en las políticas gubernamentales, cancelando sus efectos. Así, los

⁴De ahí la recomendación de que los bancos centrales se adhieran a una regla de expansión regular de la oferta monetaria para lograr la estabilidad de precios y, por esa vía, asegurar un clima favorable a la inversión de la cual depende el desarrollo de largo plazo (Friedman, 1968).

gobiernos no pueden alterar el curso de la economía, salvo cuando implantan medidas inesperadas, pero difícilmente pueden repetir la hazaña sin que los agentes productivos la prevean. Entonces, las políticas fiscal y monetaria apenas tienen la fuerza de determinar algunas fluctuaciones de corto plazo en torno a una tendencia de largo término difícil de alterar por la acción deliberada de los gobiernos (Lucas, 1972; Sargent y Wallace, 1983). Sólo la corriente ya en retirada de los ofertistas atribuye cierta eficacia a la política económica en alentar la formación de capital, y de ahí hacer factibles mayores tasas de desarrollo. Pero esos resultados dependen de que la política fiscal detenga el gasto del Estado benefactor y acreciente los estímulos fiscales a la inversión y el ahorro, elimine regulaciones y privatice actividades públicas (Gilder, 1968; Raboy, 1982).

En suma, las visiones dominantes otorgan relevancia limitada a la acción de los gobiernos en la conducción de los fenómenos económicos y en la satisfacción de los objetivos de empleo, crecimiento o equidad. Y cuando admiten una influencia mayor, la hacen depender de la posibilidad de compensar con mayor generosidad la contribución de los inversionistas y ahorradores, *vis a vis* el resto de la población.

La política económica viene dejando de ser activista en cuanto a favorecer los objetivos de empleo y de crecimiento o de su correlato en propender a una distribución cada vez más igualitaria de los ingresos. En buena medida, la ocupación, la expansión real de la producción o el reparto de las rentas nacionales, son variables de ajuste, esto es, se les amolda *ex profeso* a la consecución de los objetivos superiores de estabilidad de precios, o de competitividad en los mercados internacionales.

Entonces, la supresión de las políticas de ingresos (controles sobre los precios y las remuneraciones al trabajo) es funcional al nuevo paradigma preocupado por reducir los costos y mover los precios relativos en favor del capital y las exportaciones, así como restar poder de negociación a los sindicatos. Y también lo es una política fiscal menos inclinada a corregir las fluctuaciones cíclicas y más interesada en alterar en aquel sentido los precios relativos y la asignación de los recursos en el largo plazo.

La metamorfosis de las políticas económicas, de sus objetivos e instrumentos, es también efec-

to y causa de cambios culturales importantísimos. El bienestar económico, esto es, el desarrollo como meta social por excelencia, comienza a perder peso, mientras lo adquiere el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones en las naciones avanzadas.⁵ Ello es resultado de la interacción de múltiples fenómenos sociales. Los altos índices de seguridad y bienestar materiales de que han gozado los países del Primer Mundo desde comienzos de la posguerra, la maduración demográfica de ese mismo conglomerado de países, el reconocimiento de los límites ecológicos del planeta, son algunos de los numerosos factores que explican la alteración de largo plazo de los patrones valorativos que se observan en el Occidente industrializado, para no repetir la mención de otros de índole económica (Inglehart, 1977).

Aun así, el péndulo doctrinario pareciera comenzar a moverse tímidamente hacia tesis que admiten un papel más activo del Estado en los asuntos económicos. Al menos, se comienzan a configurar zonas de posible acuerdo, donde se examinan de modo fresco y ecléctico disparidades entre realidades y teoría, se abandonan supuestos demasiado restrictivos y se intenta fundamentar con mayor rigor algunas conclusiones económicas.

Desde luego, desaparece la creencia keynesiana en la sintonización fina de la economía o la de crear empleo pleno mediante el expediente fácil de la inyección masiva de gasto público. También van de retirada los enfoques monetaristas que, con reglas elementales y automáticas de expansión de la oferta de dinero, pretendían resolver los problemas de la estabilidad y hasta del crecimiento. En contraste, se admite la importancia de la formación de las expectativas en la determinación del comportamiento de las economías, la presencia de mercados en desequilibrio estructural o donde no domina la libre competencia, así como el imperativo de asentar sobre

⁵En Estados Unidos, Japón y Europa, la inversión y el ahorro han venido decayendo en peso con relación al producto desde la década de 1970. Y esos cambios altamente significativos de comportamiento de los agentes económicos y las familias explican con toda probabilidad buena parte de la declinación en las tasas de desarrollo del Primer Mundo en los últimos veinte años (Aghevli y otros, 1990 y Bosworth, 1990).

basamentos microeconómicos mucho más sólidos los diseños macroeconómicos. Sin que se dé acuerdo general, hay ya quienes se atreven a perfilar los ingredientes de una especie de nueva síntesis neoclásica. Ahí se combina la administración estatal de la economía⁶ y la libertad económica a escala microeconómica, añadiéndose incentivos al empleo o la producción y la supresión de las rigideces de los mercados de trabajo. La restricción a la autonomía de las políticas nacionales impuesta por la interdependencia internacional, se resuelve suponiendo una dosis importante de coordinación de las acciones entre los países industrializados, como forma de administrar la economía mundial (Malinvaud, 1977; Friedman, 1985; Williamson, 1987; Rotemberg, 1987; Fisher, 1988; Dornbusch, 1990).⁷ En materia de desarrollo, se sostiene la superioridad de

la competencia, pero ya no se condenan por entero, ni con la misma unanimidad, las prácticas sustitutivas de importaciones, ni las políticas deliberadas de fomento industrial o comercial.⁸

Las sendas nuevas que abren el pensamiento económico y el análisis empírico contemporáneos, llevan a configurar posturas más ponderadas y cautas, menos ambiciosas y afirmativas, sobre el apoyo que puede prestar la teoría económica a la consecución de las metas y a la configuración de las estrategias gubernamentales. Por supuesto, la crisis doctrinaria de la ciencia económica no se ha resuelto y todavía está lejos la configuración de un nuevo paradigma. Y, sin embargo, los avances parciales, la voluntad de revisar dogmas y de admitir enfoques normativos diversos, comienzan a gestar aportes teóricos y prácticos interesantísimos.

IV

Los reflejos paradigmáticos en América Latina

En América Latina, la desconfianza de la nueva macroeconomía en soluciones que no sean de mercado y los apremios de la crisis económica —que se expresan en desequilibrios agudos de orden presupuestario, de precios y de pagos—, han conducido a que se dé preeminencia a las políticas de estabilización de corto plazo. Los instrumentos preferidos se asocian al ajuste fiscal y la restricción monetaria, salvo en algunos países donde la hiperinflación ha hecho ineludible utilizar políticas de ingresos. Además, las nuevas vertientes paradigmáticas han cobrado fuerza

singular al ser impulsadas simultáneamente por las instituciones financieras internacionales, las agencias de ayuda bilateral de los países industrializados y la banca comercial. La condicionalidad cruzada resultante no ha sido o no ha podido ser resistida por los gobiernos debilitados por la aguda escasez de divisas y recursos.

La política cambiaria, desde la generalización del uso de tasas flotantes, ha servido principalmente como válvula de ajuste del sector externo a la inflación. Por lo general, los esfuerzos por imprimir estabilidad al tipo de cambio se han frustrado ante la magnitud desusada de los dese-

⁶El manejo macroeconómico supone guiar no sólo los niveles de la demanda agregada mediante los instrumentos fiscales y monetarios, sino también la estructura de los precios relativos de variables importantes, como los salarios, el tipo de cambio o las tasas de interés.

⁷Es fácil inferir de lo anterior que la vuelta al keynesianismo es no sólo más cauta, sino sigue concepciones más conservadoras en cuanto al Estado de bienestar. La liberalización de los mercados laborales se ve como condición necesaria para la supresión del desempleo —por encima de la tasa natural— y la estabilidad macroeconómica, sin dar mayor peso a sus efectos distributivos o considerándolos como un mal menor.

⁸La prudencia de los enfoques teóricos recientes, lleva a plantear que la protección no debe exceder límites comparativamente bajos o que los sistemas de intervención estatal cuanto más complejos, tienen mayores riesgos de caer en errores acumulativos e invitan a la acción frecuentemente distorsionadora de los grupos de presión (Krugman, 1987). Pero, a la vez, admiten que cuando se suprime el supuesto irrealista de competencia perfecta en muchos mercados internacionales, es factible que la intervención de los gobiernos en beneficio de las empresas nacionales, pueda determinar resultados superiores (Helpman y Krugman, 1989; Levy y Nolan, 1989; Pompret, 1988).

quilibrios de pagos y de precios. La interrupción de los flujos de crédito de la banca internacional y la transferencia neta de ahorro al exterior por el servicio de la deuda, o la fuga de capitales, acentúan directamente la inestabilidad de los mercados cambiarios y de las finanzas públicas. A lo anterior se añaden los efectos inmediatos de las políticas aperturistas, a las que se alude más adelante.

Por consiguiente, el ajuste del balance de pagos ha sido predominantemente recesivo al tener que descansar en la compresión de las importaciones, dado el más largo periodo de maduración de cualquier incremento de la oferta exportable y la desusada magnitud de los déficit en cuenta corriente. Así, se da la paradoja de que las economías se cierran en los hechos, cuando más esfuerzos se comprometen en abrirlas.⁹

La política fiscal ha debido encauzarse a sanear los déficit presupuestarios y a buscar fuentes internas para financiarlos, ante la ausencia de recursos foráneos. Los mayores recortes en el gasto se observan en la inversión estatal y en el sostenimiento de los servicios sociales. Con excepción de las tarifas de los servicios públicos o de los precios de los bienes producidos por entes paraestatales, los esfuerzos de reforma por el lado de los ingresos gubernamentales han sido por lo general menores o sus efectos han quedado contrarrestados en grado importante por la reducción de las tasas de crecimiento de la producción.

Así, el ajuste fiscal ha resultado también intensamente recesivo, por cuanto frena en alto grado la formación pública de capital y, además, por exigir la canalización preferente de los recursos de la banca nacional al financiamiento de los déficit presupuestarios, enrareciendo y encareciendo el crédito a la empresa privada. Muchas demandas sociales se han suprimido, como lo atestigua la reducción del gasto social, de la inversión o los salarios reales de los funcionarios públicos. Con todo, han surgido con fuerza otras, que impiden cerrar el déficit fiscal. La conversión de la deuda externa privada en riesgo soberano,¹⁰ la transferencia masiva de los recursos

del ahorro latinoamericano al exterior y el premio de altas tasas internas de interés a los ahorradores nacionales que adquieren valores gubernamentales, forman partidas de gasto que suelen representar entre el 30 y el 60% del presupuesto de los gobiernos centrales.

Salvo contadísimas excepciones, la inercia del servicio de la deuda interna y externa, la disminución del crecimiento, así como otros factores privativos de cada país, han retrasado o imposibilitado alcanzar un ajuste fiscal completo. Otro tanto ocurre en el caso del balance de pagos, debido a que la reconstrucción de los sectores exportadores ha sido lenta por la inflexibilidad natural en el traslado intersectorial de recursos, sobre todo cuando se encuentra debilitado el proceso de formación de capital físico y humano.

Mayor consolidación parece observarse en materia distributiva, ya que las cargas del ajuste han recaído asimétricamente sobre ciertos sectores sociales. En casi todos los países han decaído los salarios reales —y su proporción en el producto—, el empleo y las erogaciones públicas en bienestar social, mientras se acrecientan las tarifas de los servicios públicos básicos y disminuyen los subsidios al consumo popular. Los sacrificios salariales han sido funcionales a la elevación de las tasas de interés, así como al cambio de los precios relativos en favor de los llamados productos "comercializables". Y también lo han sido en la tarea de asignar las pérdidas reales de ingreso que se asocian al deterioro de los términos del intercambio y a la transferencia de ahorros al exterior.

Los menores salarios, aparte de tener repercusiones sociopolíticas, en algunos países han generado oleadas sucesivas de empobrecimiento. El menor poder adquisitivo del grueso de la población suscita la contracción de la demanda de los mercados. La capacidad instalada excedente eleva los costos unitarios, mientras se divorcia la composición de la demanda de la estructura menos flexible de la oferta. En tales circunstancias, sea por la inflación de los costos en las industrias de consumo popular o por la demanda excesiva en las que sirven al consumo de los estratos sociales de ingresos altos, hay exacerbación de los desajustes de precios y de pagos. Ello fuerza a

⁹En proporción al producto, las importaciones de América Latina han caído del 15.6% en el periodo 1976-1980 al 11.6% en el que va de 1985 a 1988.

¹⁰En 1982, la deuda pública externa representaba la

mitad de la deuda foránea de América Latina. Ya en 1985, alcanzó el 70% (CEPAL, 1990b).

redoblar las medidas restrictivas de la demanda, induciendo ciclos depresivos que se repiten una y otra vez.

La misma secuencia de eventos y políticas debilita el proceso de formación de capital, esto es, aplaza el ajuste estructural indispensable del lado de la oferta. Las actividades más castigadas son precisamente aquellas no consolidadas. En efecto, es usual que las nuevas actividades sean las más fáciles de suprimir —no lesionan intereses creados—, y se asocien a los mayores riesgos a pesar de que merecerían una prelación más alta en la transformación económica de largo plazo. A título ilustrativo, adviértase que resolver el estrangulamiento de pagos, supone principalmente ampliar la capacidad exportadora. Y ello implica emprender inversiones en aumentar o diversificar la producción; en mejorar la infraestructura física —transporte, comunicaciones, puertos, almacenamiento—; y en crear servicios de apoyo —mercadeo, financiamiento, seguros, informática, tecnología, capacitación.

Las tesis en boga en lo que se refiere al cambio estructural descansan en soluciones de mercado. El establecimiento de un arancel bajo, uniforme y descendente en el tiempo, así como el manejo de la política cambiaria como instrumento equilibrador de las cuentas externas, son las dos vías principales mediante las cuales se busca alterar los precios relativos en favor de los bienes comercializables.

Sin negar la idoneidad de las metas subyacentes en el enfoque descrito, en muchos casos ha resultado excesivamente general en cuanto a la promoción de las exportaciones; en otros, insuficiente para romper los cuellos de botella de la oferta, y quizá en unos terceros —los exitosos— se haya debido incurrir en costos sociales elevados.

Sin duda, alterar la estructura de los precios relativos es condición necesaria al propósito de atraer la actividad empresarial hacia el sector exportador. Con todo, dada la limitación congénita de recursos en el Tercer Mundo, difícilmente podría emprenderse con altas probabilidades de éxito la fabricación inmediata de una gama amplia de nuevos productos para los mercados internacionales. Asimismo, la competitividad efectiva de los países en desarrollo no sólo está dada por los costos de producción, sino también por una serie de deficiencias en la infraestructu-

ra, la capacidad gerencial y los servicios de apoyo. Para romper esos puntos de obstrucción se requiere que los programas de inversión pública se liguen funcionalmente a la promoción del comercio exportador, así como se implanten medidas *ad hoc* de política industrial para hacer viable la fabricación y mercadeo de bienes específicos con potencial para afianzar ventajas comparativas dinámicas.

En lo fundamental, la transformación del comercio exterior latinoamericano implica sustituir el papel decisivo de las exportaciones que hacen uso intensivo de recursos naturales o mano de obra, por exportaciones menos vulnerables, a los rendimientos decrecientes y a las inelasticidades de la demanda mundial. Adviértase que las actividades de vanguardia en el comercio externo —productos farmacéuticos, petroquímicos, fibras compuestas, cerámicas, equipo de computación y comunicaciones, *software*, equipo de transporte— hacen uso intensivo de conocimientos y suelen estar sujetas a rendimientos crecientes.

Esas dos características, junto al hecho de existir numerosos mercados oligopolizados, invalidan la aplicabilidad plena del modelo analítico del mercado de libre competencia, debiéndose recurrir a modelos de política diferentes, donde la promoción e intervención estatales pueden resultar apropiadas (Helpman y Krugman, 1989; Brian, 1989; Gilroy, 1989; Levy y Nolan, 1989; CEPAL, 1990a). Convendría, por tanto, concertar prioritariamente los esfuerzos en la identificación selectiva de núcleos de especialización en actividades dinámicas, y luego hacer otro tanto en materia de apoyo gubernamental en tecnología, financiamiento e inserción en mercados externos.

Puesto en otros términos, junto a las políticas generales que se encaminan a crear un marco macroeconómico proclive al cambio estructural, es indispensable poner en práctica políticas microeconómicas que aseguren el cumplimiento de objetivos concretos donde se presume esté localizado el mayor potencial de desarrollo y donde puedan conjugarse los esfuerzos públicos y los privados. La limitación de los recursos, las imperfecciones o la inexistencia de los mercados, y las restricciones anejas a los programas de estabilización, hacen utópico el intento de ganar simultá-

neamente la excelencia productiva en una multiplicidad de actividades y productos.

Incuestionablemente, en la medida en que el desmantelamiento del proteccionismo sea más rápido y radical, el cambio en los precios relativos beneficiará más a los productores de bienes comercializables. Pero eso, por sí mismo, no acorta del todo el tiempo de maduración de las inversiones, ni los rezagos en las transferencias intersectoriales de recursos. De otra parte, cuanto más apresurado sea el proceso de apertura, más intensas serán las pérdidas en empleo y producción, así como los desequilibrios inmediatos de pagos.

Hay diferencias insoslayables en la velocidad con que puede ajustarse la demanda con respecto a la reacción más pausada de la oferta, cuando se trata de expandir, transformar o diversificar la producción. Hay también exigencias que no satisfacen las políticas macroeconómicas, cuando se trata de fomentar específicamente actividades concretas, crear nuevas ventajas comparativas o alcanzar la excelencia productiva en nichos específicos de especialización. Y existen conflictos u oposición (*trade-offs*) entre los objetivos de la estabilización, el cambio estructural y la equidad distributiva, que obligan a elegir combinaciones entre ellos, a sabiendas de que habrán de reflejarse en costos de un lado o de otro.

Si se desea reducir los sacrificios sociales y el tiempo de consolidación de los complejos procesos de estabilización y ajuste, habría que complementar las estrategias macroeconómicas con políticas industriales específicas; bajar, a veces, la mira de los esfuerzos de estabilización a fin de facilitar la transformación ordenada de la capacidad de oferta; aceptar la necesidad de completar las soluciones puras de mercado con la intervención estatal, sea dirigida al fomento de actividades prioritarias o a asegurar mínimos de equidad distributiva, compatibles con la estabilidad socio-política.

Las raíces de la inestabilidad de precios en América Latina suelen ser más complejas que las de los procesos inflacionarios en los países industrializados. En estos últimos, el gasto excesivo público o privado, los *shocks* externos o los aumentos de costos, explican en altísimo grado la aparición de las presiones alcistas de precios. En nuestro caso, a esos factores muchas veces presentes, habría que añadir la desalineación funda-

mental del comercio exportador respecto a la estructura de la demanda mundial¹¹—que origina tensiones cambiarias crónicas—, la abrupta interrupción de los flujos del ahorro externo—que eleva enormemente las tasas de interés—y el incremento de los costos unitarios por el aumento de la capacidad ociosa—producto de la depresión de la demanda y de los enormes reajustes distributivos que vienen teniendo lugar—y pugnas distributivas no resueltas, exacerbadas por la desigual distribución de los costos del ajuste.

La política fiscal ha sido incapaz de cumplir sus funciones normales y servir, además, la deuda externa e interna. Así, los gobiernos han debido aflojar la disciplina del gasto o dejar de invertir en la formación de capital humano y físico. Los desequilibrios de pagos, de su lado, presionan sobre el mercado cambiario y distorsionan las expectativas, alimentando alzas primarias de precios que luego vuelven necesarios nuevos ajustes cambiarios. Ese proceso, apenas esquematizado, obstaculiza la materialización de inversiones privadas y públicas que resuelvan la insuficiencia de las exportaciones, sustituyan con eficiencia las compras del exterior o mejoren la capacidad competitiva de los países. Y lo que ocurre en la inversión física, se reproduce en el caso de la formación de capital humano, como lo muestra el impacto depresivo del ajuste en el gasto social, los salarios y el desempleo.¹²

Por eso, la inflación latinoamericana está lejos de haber sido dominada, como lo muestra el hecho de que alcanzó cifras record de 1 000% en

¹¹Según datos de la CEPAL, la participación latinoamericana en el valor del comercio mundial de exportaciones cayó 50% entre 1950 y 1980; tendencia que no se ha corregido pese a esfuerzos recientes como lo muestra el hecho de que volviese a reducirse del 5.5 al 3.8% entre ese último año y 1989.

¹²En América Latina entre 1980 y 1987, el desempleo abierto creció 16%, la ocupación en el sector moderno de la economía casi quedó estancada, los ingresos laborales medios cayeron 27.9%; los salarios mínimos reales se deterioraron en más del 10%; el gasto social, salvo en Honduras y Trinidad y Tabago se desplomó en relación con las erogaciones gubernamentales y el producto (CEPAL, 1989a y PREALC/OIT, 1988), mientras la población con ingresos inferiores a la línea de la pobreza se acrecentó de un tercio a cerca del 40% del total en el primer quinquenio de los años ochenta (García y otros, 1988).

1989. En cierto modo, los programas ortodoxos de estabilización son capaces de atenuar las espirales inflacionarias, pero al costo del estancamiento. Y cuando se afloja la disciplina o se expande la producción, vuelven a surgir con mayor virulencia. Eso explica que se haya echado mano de instrumentos descartados en los centros industriales, como es la política de ingresos. Ese instrumento, junto a la celebración de pactos corporativistas, se ha utilizado para suprimir la inflación inercial y potencialmente podría ordenar los acomodos distributivos de los programas de ajuste y estabilización.

En esencia, la combinación de políticas ortodoxas de estabilización con las de apertura comercial, si bien incorpora objetivos de prelación inobjetable, después de una década de experimentación no parece ser siempre suficiente para acabar con la inflación ni promover con celeridad el cambio estructural del comercio exterior y de la producción latinoamericana. Y esa misma combinación de políticas ha tenido efectos marcadamente adversos en el reparto del ingreso al no comprender metas explícitas de protección a la equidad distributiva (Bourquinon y otros, 1989).

El otro ingrediente estructural de las estrategias económicas de muchos países latinoamericanos, ha llevado al ajuste fiscal a incorporar la transferencia de muchas funciones públicas al

mercado. Sin duda, la equiparación de los gastos con los ingresos públicos, es ingrediente *sine qua non* en el combate a las tensiones inflacionarias. Asimismo, es evidente que en muchos países de la región hay regulaciones económicas excesivas y también es común la sobreextensión del sector público en campos directos de la producción que guardan escasa correspondencia con las prelações presentes y futuras de transformación de los aparatos productivos.

Hay mérito en los argumentos de los críticos de la intervención estatal. Pero también hay excesos ideológicos que llevan a condenar toda interferencia gubernamental, como errónea, como si hubiesen desaparecido de pronto las imperfecciones del mercado, las disparidades distributivas, los rezagos del subdesarrollo. La privatización de empresas públicas y la desregulación suelen considerarse el medio de despolitizar los procesos económicos. Nada más engañoso, por cuanto ello entraña alteración de los objetivos sociales y porque la interacción política con la sociedad civil —salvo en las dictaduras— es ingrediente obligado de la administración de las economías (Singh, 1989). Por eso, la conjunción de crisis fiscal con procesos ideologizados de transferencia a ultranza de funciones del Estado al mercado, puede erosionar la capacidad gubernamental de orientar el desarrollo y de proteger los derechos sociales fundamentales.

V

La regulación y la privatización

La regulación económica y la participación estatal en la producción son fenómenos característicos de las sociedades modernas. Aunque hay diferencias de grado, ambas implican la organización de acciones gubernamentales encaminadas a influir, dirigir o controlar la conducta de los agentes productivos y de los ciudadanos. La misma existencia de las instituciones del mercado depende de la vigencia de un conjunto de normas y de la adopción de formas de organización específicas, de las que es garante el Estado. Una vez creado el sistema de mercado, el origen de las medidas reguladoras se encuentra en la necesi-

dad de corregir los efectos indeseables de su funcionamiento o de complementarlo en campos donde opera inadecuadamente.

El paradigma en boga ha fortalecido la tesis de que la intervención estatal debe evaluarse fundamentalmente con criterios de mercado. El criterio puro de eficiencia económica —en parte por ser relativamente nuevo en la orientación de las políticas públicas— explica, sin embargo, poco de la historia de la intervención gubernamental. En los hechos, la presencia del Estado en la esfera económica ha obedecido hasta ahora más a razones sociales o políticas que a cálculos de

productividad. El establecimiento o resguardo de los derechos individuales y sociales, la protección a la vida humana, la corrección de los sesgos distributivos, la oferta de bienes públicos o, simplemente, cancelar las fisuras con la sociedad civil, han sido otros tantos objetivos fundamentales del intervencionismo estatal. En el Tercer Mundo, la urgencia de cerrar la brecha del subdesarrollo ha hecho importante crear otras vertientes de acción gubernamental. Los casos más frecuentes son el proteccionismo a las industrias nacientes o la inversión estatal en la producción de bienes considerados estratégicos, cuando la empresa privada, por debilidad o por la existencia de altos riesgos, no tiene la capacidad de impulsarlos con la celeridad o en la dirección apropiadas.

La intervención del Estado o su supresión revisten siempre un carácter normativo, en cuanto buscan satisfacer objetivos de orden colectivo. La limitación de los abusos del monopolio o la eficiencia económica son otras tantas metas, cuya selección entraña una inevitable jerarquización de valores. Por consiguiente, se trata de un proceso típicamente político —no técnico—, donde esa selección de objetivos responde, en última instancia, a la configuración de fuerzas sociales, a las ideologías más influyentes, a la historia y a las necesidades peculiares de cada país.

De ahí que los rasgos característicos de la intervención estatal y las fronteras de lo público y lo privado acusen una enorme variación entre las naciones, que trasciende con mucho el alcance de las explicaciones puramente técnicas. Hoy, sin embargo, ante el doble embate de los nuevos paradigmas y la exacerbada competencia internacional —más la crisis económica en el caso de los países latinoamericanos—, tiende a gestarse una cierta convergencia en los estilos de la intervención estatal. Aún así, subsisten y subsistirán diferencias significativas que arrancan de la existencia de problemas y entornos políticos institucionales distintos entre los países.

Históricamente, la intervención estatal ha revestido características diferentes entre las naciones avanzadas y las economías en desarrollo. En las primeras, la participación estatal directa en la producción es menos frecuente —no hay brechas del rezago a llenar— y son mucho mayores las necesidades relacionadas con las instituciones del Estado benefactor y la defensa militar. En las

segundas, se da el caso contrario, por cuanto el énfasis de fomentar nuevas producciones y riqueza ha tenido primacía sobre cualquier otro objetivo, al menos en el último medio siglo, aunque ciertamente se han cometido excesos en el gasto bélico.

En el caso de la regulación también podrían hacerse distingos de significación. En las naciones industrializadas, la regulación hasta antes de la década de 1960 planteaba de modo predominante cuestiones de reforma tributaria y redistributiva, así como preocupación por el régimen de competencia, la libertad de entrada a las diversas industrias, o el control de los precios. A partir de ese decenio, los esfuerzos reguladores cambian de dirección para perseguir objetivos de interés público, como el cuidado del medio ambiente, la calidad de los bienes de consumo, el término de la discriminación en el trabajo, la seguridad de las vías de comunicación, o las normas de conducta que han de cumplir los participantes en algunos mercados. De aquí que la intensísima proliferación de instituciones de regulación social de las dos últimas décadas haya generado costos a las actividades productivas y respondido más a los intereses generales de la población que a las demandas de los productores.¹³ Así se explica el surgimiento de resistencias, sobre todo cuando la intensa competencia internacional viene reduciendo los márgenes de maniobra y de ganancias en un número creciente de actividades.¹⁴ El fondo de la cuestión comienza a reflejar tensiones entre metas sociales contrapuestas. La mejor calidad de vida —mayor ocio, protección ambiental, seguridad económica—, que demandan de modo diferencialmente intenso las poblaciones del Primer Mundo, genera costos y constriñe la capacidad de competencia internacional —otro objetivo central— frente a países industriales jóvenes,

¹³Entre 1960 y 1980, en los Estados Unidos se duplicó el número de agencias regulatorias y en los años setenta el presupuesto federal de las mismas se triplicó, estimándose los costos regulatorios hasta en un máximo —probablemente exagerado— de 200 000 millones de dólares anuales (Penoyer, 1981; Breyer, 1982).

¹⁴Adviértase que la regulación económica anterior no siempre fue resistida, y favoreció a diversos segmentos empresariales. En ocasiones, protege a los productores de los excesos de la competencia; en otras, se dirige a eliminar imperfecciones del mercado y, en unas terceras, a mejorar la información asequible a los agentes productivos.

cuyas aspiraciones sociales son más modestas.

En los países en desarrollo, la regulación ha quedado a la zaga en muchos aspectos y tomado algunas vertientes propias. Ambos fenómenos están parcialmente enraizados en las circunstancias distintivas en que se mueven esas naciones. El tamaño frecuentemente reducido de los mercados y la escasa diversificación industrial, han limitado los alcances de las regulaciones antimonopólicas; la protección del medio ambiente o el control de la calidad de los bienes de consumo han debido matizarse ante las limitantes presupuestarias, el imperativo de cubrir otras necesidades básicas y la falta de oferta de productos de mejores especificaciones.

En contraste, las estrategias sustitutivas de importaciones y la defensa del empresariado na-

cional, hicieron crecer notoriamente el cuerpo de normas relacionado con el comercio exterior y la inversión extranjera en América Latina, tanto como la de los bancos de desarrollo e instituciones financieras encargadas de asignar administrativamente el crédito en beneficio de las prelacones nacionales. Del mismo modo, la esperanza de hacer compatible la estabilidad macroeconómica con el cambio estructural de la oferta, condujo en diversas épocas a la multiplicación de los controles cambiarios y de precios, y en años más recientes, a implantar políticas de ingreso. Por último, la protección al consumidor de bienes esenciales de consumo y la necesidad de conducir la inversión privada por los cauces de la política industrial, explican el otorgamiento de múltiples subsidios reguladores.¹⁵

VI

El debate doctrinario y la realidad

1. La privatización

El crecimiento secular del Estado benefactor en el Primer Mundo, más la explosión reguladora con fines de interés público que se inició en los años sesenta, crean tensiones fiscales y tensiones entre los grupos de interés, que inducen a un cambio mayúsculo en las políticas y en las ideologías que les sirven de respaldo. No sólo se trata de las naturales resistencias a tributar y los desincentivos consiguientes a invertir, ahorrar y trabajar, o de la multiplicación de demandas sociales encontradas, sino de la generación de costos más elevados, que ponen a las empresas de varios países industrializados en situación de inferioridad en los mercados internacionales.

En el Tercer Mundo esas corrientes ideológicas han encontrado campo fértil. Los déficit fiscales desde la década de 1970 habían llegado a representar entre el 6 y el 15% del producto, como resultado del intento de los gobiernos de compensar los efectos depresivos de la caída de la demanda externa y el deterioro de los términos del intercambio, los *shocks* petroleros, el alza en las tasas de interés y la interrupción de los flujos de crédito de la banca comercial. Al comienzo se intentó diferir el ajuste sobre la premisa de que

pronto se "normalizarían" los mercados internacionales. Luego, la aplicación de políticas de ajuste y estabilización de corte restrictivo se torna indispensable, tendencia que se ve reforzada por la proclividad doctrinaria de los organismos financieros internacionales y las agencias de desarrollo de las naciones industrializadas.

La corrección de los déficit fiscales es el objetivo principal de los programas de estabilización, mientras que la liberalización del comercio exte-

¹⁵Son precisamente esas regulaciones y las instituciones creadas para aplicarlas, las que habrán de desmantelarse con el cambio generalizado de estrategias hacia la apertura externa, la ampliación de las funciones del mercado y la renuncia del Estado a satisfacer con la misma amplitud histórica las demandas de muchos grupos de interés. La liberalización financiera supone implantar cambios orgánicos mucho más profundos que la simple admisión de actores del exterior. En rigor, llevarán a suprimir en buena parte los sistemas de asignación administrada del crédito, es decir, a renunciar o simplificar grandemente las prelacones nacionales, otorgar un papel menor a los bancos de desarrollo, las financieras gubernamentales, los encajes bancarios o los cajones preferenciales de crédito, así como a emprender la creación de instituciones propias de canalización libre o de mercado de los recursos del ahorro (Zysman, 1983).

rior y de la inversión extranjera forman parte del meollo de la reforma estructural. En consecuencia, la privatización se ve como el medio esperanzador no sólo de suprimir gastos, sino de allegar recursos adicionales mediante la venta de activos con que enjugar el desajuste de las cuentas públicas. A su vez, la desregulación se toma como la vía de liberar de trabas el funcionamiento de los mercados, tanto como de suprimir subsidios manifiestos o encubiertos y eludir demandas excesivas de los grupos de interés, que recargan los presupuestos gubernamentales. Ambas, privatización y desregulación, se toman como el medio político y económico de acentuar los estímulos a los empresarios en materia de inversión y crecimiento. Así, se unen los apremios fiscales de los gobiernos con planteamientos doctrinarios para provocar un cambio dramático en las percepciones sobre el papel del Estado en los asuntos económicos latinoamericanos.

Con todo, la privatización se ha justificado no tanto en esos apremios financieros, sino y sobre todo, en la eficiencia económica. En efecto, es común que se señale que la empresa privada eleva la productividad en el uso de los recursos, por cuanto en condiciones ideales de competencia produce un óptimo de Pareto. Aunque subsiste un clima de opinión más o menos generalizado sobre la eficiencia económica inferior de la empresa pública, escasean las pruebas empíricas y hay grandes diferencias entre las diversas tesis explicativas.

Según los exponentes del enfoque de los derechos de propiedad, la ineficiencia de las empresas gubernamentales nace de que los administradores no buscan elevar al máximo el ingreso o la riqueza de los propietarios (los ciudadanos), persiguen fines propios y reciben recompensas comparativamente inferiores, aparejadas a controles excesivos que les restan margen de acción e iniciativa (Alchian, 1965). Otros destacan la ausencia de las presiones de la competencia del mercado —particularmente en el caso de los monopolios públicos— o la escasa disciplina financiera, cuando se da acceso automático al crédito y no se puede quebrar (De Alessi, 1980; Eckert, 1979). En cambio, unos terceros subrayan las alianzas entre la burocracia gubernamental y los directores de las empresas públicas en busca de afianzar la influencia política y de expandir los gastos e inversiones por encima de lo que sería

óptimo desde el punto de vista de la asignación correcta de los recursos (Niskanen, 1975).

En general, las conclusiones críticas señalan que las empresas públicas tienden a perseguir metas múltiples, innovar con mayor lentitud, seguir políticas de precios ajustadas con mayor holgura a la evolución de los costos, tener menor nivel y mayor variabilidad en las utilidades, y tender a invertir por encima de las prácticas privadas.

Es razonable aceptar que la intensificación del régimen de competencia tienda a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos; pero también lo es el reconocer que hay desviaciones de la realidad con respecto al modelo de competencia perfecta. Los monopolios, las externalidades, los rendimientos crecientes a escala, las indivisibilidades, la producción de bienes públicos, explican en la práctica la creación de numerosas empresas estatales. Y aunque los cambios de orden tecnológico o institucional pueden corregir las fallas de mercado, suelen subsistir muchas de las condiciones que condujeron a justificar en términos estrictamente económicos la intervención estatal.

En cierto sentido, la carga ideológica del debate lleva a entremezclar la cuestión de la propiedad privada o gubernamental con el problema de la competencia. La transferencia a manos empresariales de una empresa pública puede simplemente transmutar un monopolio público en otro privado, o bien, sustituir los controles anejos a la producción estatal directa por instituciones y sistemas reguladores complejos y costosos. De la misma manera, es posible acentuar la competencia sin alterar el régimen de propiedad, especialmente cuando se instrumenta en paralelo una política de apertura externa y se modifican las directrices y metas de las empresas públicas (Thompson, 1986). En rigor, más que el tamaño del sector público, lo que importa es la eficacia con que las empresas paraestatales asignan los recursos puestos a su disposición o cumplen los objetivos distintos que se les fijan (Cook, 1988).

Resolver el debate sobre la eficiencia examinando empíricamente el comportamiento de las empresas públicas *versus* las privadas, tampoco lleva a un esclarecimiento definitivo. Una primera dificultad nace del hecho de que las empresas gubernamentales rara vez persiguen como obje-

tivo único el de la eficiencia económica. Y hay pocos esfuerzos analíticos dedicados a determinar con qué eficiencia cumplen esos objetivos. Pero aun con esa salvedad, no parece existir siempre superioridad de los resultados privados sobre los públicos en los países industrializados ni en el Tercer Mundo (Millward, 1988; Yarrow, 1986; Hanke, 1987; Borchering y otros, 1982; Pier W. y otros, 1974). Además, al comparar la producción pública *versus* la privada, suelen pasarse por alto los costos alternos de regular, vigilar y controlar a la segunda cuando existe monopolio u otras imperfecciones del mercado, así como los de cumplir metas redistributivas sin usar a las empresas estatales (Borchering y otros, 1982).

Aun así, es claro que se ha roto el viejo consenso sobre el impacto de las empresas públicas en el desarrollo. Hasta hace poco más de una década, se pensaba que la inversión gubernamental directa no sólo contribuía al cumplimiento de los planes económicos, sino que permitía abrir brecha en sectores estratégicos, crear economías externas y suplir las deficiencias de los cuadros empresariales o de los mercados de capitales (Nurkse, 1959; Prebisch, 1952; Rosenstein-Rodan, 1943). Eso explicaba desde la creación de bancos de desarrollo hasta la formación de empresas en los sectores básicos de la economía (energético, siderúrgico, bienes de capital, transportes).

Hoy en día, se pone en duda la validez de la teoría del desarrollo y la necesidad misma de la política industrial para aminorar el rezago y, desde luego, la sabiduría del Estado promotor.¹⁶ Cambiar la asignación de recursos entre las industrias para hacerlas más eficientes y captar las externalidades positivas, sería la tarea de la política industrial dentro del marco neoclásico. Y puesto así, el Estado no parece tener superioridad

alguna para hacerlo mejor que el mercado y los agentes privados. Con todo, el criterio circunscrito de la eficiencia en el uso de los recursos, no explica apropiadamente los diseños de la política industrial como se han venido practicando en la gran mayoría de los países.

En los hechos, el fomento a la industria ha perseguido, en vez de la eficiencia estática, la creación y consolidación de actividades generadoras de empleo, exportaciones, productos de alto valor agregado o la fabricación de insumos de uso difundido. Así, las políticas industriales reflejan la necesidad política de corregir el mercado para satisfacer valores o alcanzar objetivos sociales distintos. La supuesta ineficiencia en la asignación resultante de los recursos queda probada con los fracasos de algunos países y refutada en la experiencia de otros. La historia de Asia oriental parece validar la tesis de la compatibilidad de la intervención estatal con procesos rapidísimos de modernización productiva y crecimiento.¹⁷ Asimismo, en la mayoría de los países latinoamericanos, la fase de mayor activismo gubernamental coincide con la de más intensa expansión del producto interno bruto.

En más de un sentido, las virtudes de la privatización se han exagerado. Con frecuencia, la desincorporación es difícil de lograr, son magros los beneficios presupuestarios y altos los costos políticos. En particular, ha sido costumbre fijar objetivos sociales y distributivos a las empresas públicas que habrían de sacrificarse por ser incompatibles con el comportamiento empresarial privado.

Con todo, ello no niega que en la actualidad sean frecuentes los casos de empresas públicas con déficit que drenan exageradamente las arcas fiscales sobre todo cuando no pueden desatenderse las demandas nuevas de gasto, asociadas al servicio de la deuda interna y externa, así como el cambio de los precios relativos en favor de los exportadores. Sin embargo, habría que evaluar con rigor si se trata de ineficiencias propiamente

¹⁶Richard Caves se refiere a la política industrial como una categoría de medidas en busca de un marco analítico de referencia o como un *slagan* político en busca de respetabilidad (Caves, 1986). Hirschman piensa que la economía del desarrollo, después de los importantes avances de las décadas de 1950 y 1960, ha entrado en una fase de declinación. Atribuye el hecho a que es una disciplina que nació de distintas corrientes ideológicas con tensiones internas que han resultado destructivas. Y también a que crea esperanzas exageradas que, después, al no concretarse, causan desilusión y frustración (Hirschman, 1981).

¹⁷Japón y luego Corea, así como otros países asiáticos, erigieron y todavía mantienen barreras proteccionistas y esquemas de fomento a industrias seleccionadas que no han conducido a ineficiencias o al debilitamiento del espíritu de innovación empresarial (Zysman, 1983; Heipman, 1989; Levy, 1989).

tales —uso comparativamente mayor de insumos físicos— o formas de subsidiar y satisfacer otros objetivos gubernamentales.

Es muy probable que la crisis fiscal y la intensificación de la competencia externa obliguen a dar mayor importancia al objetivo de eficiencia económica. Hay, sin embargo, riesgos en la reducción de los objetivos sociales, en el sentido de supeditar todo a la consecución de una meta económica, en sí misma, estrecha.

Y también, es riesgoso fundamentar las políticas de privatización en las necesidades de financiamiento de corto plazo de las finanzas públicas. Si el Estado se desprende de empresas que tienen una función estratégica en el desarrollo o en la equidad social, debido a estrecheces de liquidez, sacrificaría lo importante para atender urgencias. Por lo demás, si las fuentes de financiamiento son internas los instrumentos de la política monetaria capacitarían a cualquier gobierno a obtener los mismos recursos por la vía del crédito. En efecto, si las enajenaciones han de resultar equitativas el valor presente de la corriente futura de ingresos netos de la empresa debe ser aproximadamente igual a su precio de venta y guardar correspondencia con la tasa de interés de mercado. En términos de flujos monetarios, los efectos de la venta o de un préstamo serían análogos, aunque variase la distribución del fondeo de las operaciones entre la población ahorradora (Vernon, 1988, a y b).

Dicho en términos llanos, si se enajenan empresas generadoras de utilidades, el desequilibrio fiscal aumentaría en el tiempo. Naturalmente, cuando los ingresos así obtenidos se utilizasen en reducir el endeudamiento gubernamental, ese efecto quedaría en buena medida cancelado; pero entonces poco o nada se habría ganado o perdido, dado el diferencial normal entre la tasa de utilidades y la tasa de interés. Y si se venden empresas en números rojos, el comprador racional tendría que obtener la compensación de recibir activos deliberadamente subvaluados y el derecho futuro de subir los precios hasta equilibrar los gastos con los ingresos, independientemente de los avances que pueda hacer para elevar la productividad. Precisamente esto explica por qué, luego de las privatizaciones, hay alzas de precios o supresión de los subsidios encubiertos o manifiestos que concedían las empresas públi-

cas.¹⁸ Alcanzar resultados distintos supondría que el Estado vende por encima o por debajo del valor de mercado las empresas que han de privatizarse.

Cabría admitir que la presencia de imperfecciones en los mercados pudiese justificar reservas a lo señalado en el párrafo anterior. En los países industrializados, con amplios mercados de capitales, la privatización puede tener lugar simplemente mediante la venta de acciones en las bolsas de valores. Sin embargo, en muchas economías en desarrollo, la desincorporación de empresas supone inducir procesos más complejos y lentos de venta de las empresas como unidades productoras completas (Cook, 1988).

Con todo, el financiamiento de la privatización podría realizarse mediante la repatriación de capitales o la atracción de inversiones extranjeras, donde las fuentes crediticias foráneas son inexistentes o están muy restringidas. De ser ese el caso, la venta de empresas públicas bien podría significar alivio temporal a los desequilibrios de pagos y a los fiscales, dependiendo de la forma de utilización de los recursos obtenidos.

Salvo casos especiales, la privatización suele tener alcances macroeconómicos menores. Son pocas las empresas lo suficientemente grandes para afectar el comportamiento económico global o subsanar a fondo los desajustes presupuestarios (CEPAL, 1989b). Además, el carácter no repetitivo de la desincorporación de las empresas estatales y la lentitud natural de los procesos de enajenación, tornan todavía más tenues sus efectos macroeconómicos.

La transferencia de empresas al sector privado puede producir acrecentamiento en sentido estático de la eficiencia económica. Sin duda, el empresario tiene menor propensión a subsidiar o satisfacer objetivos sociales y rara vez está dispuesto a absorber pérdidas que se repiten año a año. Y también es cierto que las desincorporaciones aligeran las cargas administrativas del Estado. Con todo, hay costos que afectan o pueden afectar la dinámica del desarrollo sobre todo en los países del Tercer Mundo. La escasez de talento gerencial o administrativo es de orden general, es decir, afecta al Estado, pero no hay, tampoco, capacidades ilimitadas en el sector empre-

¹⁸Si el objetivo fuese suprimir esos subsidios para aliviar presiones fiscales, habría medios más directos de lograrlo.

sarial. Asimismo, los recursos financieros privados son finitos y se dan *trade-offs* inevitables entre invertirlos en las desincorporaciones o emprender producciones nuevas que vayan apoyando la transformación de las estructuras productivas. Por consiguiente, la venta masiva de empresas públicas —cuando la hay—, si bien acrecienta los efectos fiscales inmediatos, a mediano plazo bien puede atar los recursos financieros y la capacidad empresarial en actividades predominantemente obsoletas que, por definición, han dejado o están en proceso de dejar de ser estratégicas para la construcción de la economía del futuro.

Quizá en algunos casos sea factible salvar las restricciones anotadas por la vía de la inversión extranjera directa. Como solución general, sin embargo, tropezaría con los inconvenientes bien conocidos de orden económico, cuando no de carácter institucional y político.

En cualquier caso, el efecto más destacado de la privatización y la desregulación es el de alentar la consolidación de acuerdos sociales, mediante los cuales se acrecienta el papel y el poder de los empresarios en la economía. Por tal razón y por la de coincidir con las tesis doctrinarias dominantes en el mundo occidental, esos procesos suelen reforzar la confianza de la comunidad de los negocios en las políticas gubernamentales, con reflejos directos —así se espera— en la estabilidad de los mercados cambiarios y, junto con otros factores, en la propensión privada a la formación de capital.

2. La desregulación

En el ámbito de la regulación se reproduce el debate ideológico entre quienes desean ampliar el dominio del mercado y quienes se empeñan en preservar sin mengua la esfera de la acción pública. O lo que es lo mismo, la tensión entre las libertades económicas a la producción privada y la necesidad social de imponerles límite para satisfacer metas de distinto carácter.

Frente a la tesis tradicional de que la regulación es la respuesta a las fallas del mercado y persigue la protección de los intereses públicos (Wilson, 1980), han surgido otras doctrinas. Según algunas de estas últimas, las instituciones reguladoras nacen como empresas, legislaturas, partidos o facciones políticas, o llegan a ser dominadas por los grupos a los cuales van a regular o por núcleos de interés (Stigler, 1971; Mazman,

1980). Así, se originan rentas, esto es, a beneficios altamente concentrados que son el estímulo para cubrir los costos del cabildeo y el forcejeo político asociados a la obtención de estatutos reguladores *ad hoc*.

Las críticas a la regulación se desenvuelven en dos planos distintos. De un lado, son parte de la tesis de que toda intervención estatal crea males mayores que los que remedia. En segundo término, se aduce que tarde o temprano las instituciones y las normas reguladoras son capturadas por los sujetos de la regulación (Stigler, 1971). Pensar, sin embargo, que las regulaciones terminan por quedar al arbitrio de los regulados, equivale, en última instancia, a negar que los gobiernos puedan representar o luchar por los intereses generales o que el público o los consumidores puedan organizarse con eficacia para perseguir fines determinados.¹⁹

En otro plano, los críticos señalan casuísticamente instancias donde se generan distorsiones y deficiencias o donde se subvierten los objetivos originales de la regulación. Y, de ahí, sin examinar los casos en contrario y sin negar explícitamente la necesidad de la intervención estatal, se procede a generalizar las tesis antirreguladoras.

El mundo real es menos extremoso, las dependencias gubernamentales no tienen discreción absoluta para imponer criterios, ni son tampoco actores enteramente cautivos o pasivos frente a los intereses que intervienen en la definición de las normas reguladoras. Ciertamente, se dan acuerdos corporativos que pueden lesionar los intereses generales; también hay excesos y desfases en la regulación y deficiencias serias en algunas de las instituciones o dependencias que las instrumentan. Asimismo, los cambios económicos y tecnológicos²⁰ pueden eliminar las fallas

¹⁹La asimetría en el comportamiento de los grupos de interés está presente en materia de regulación: mientras los productores son pocos y pueden organizarse fácilmente para obtener beneficios altos, los consumidores son muchos, los costos de organizarse son altos y escasos los beneficios que obtendrán (Olson, 1971). Por consiguiente, los intereses de los no regulados tienden a estar subrepresentados en el proceso político de definición de las reglas reguladoras. Con todo, hay excepciones importantes como lo muestra el movimiento ecológico que se extiende por numerosos países.

²⁰A título ilustrativo cabría señalar el caso de la telefonía celular que al permitir una competencia bastante abierta, rompe con algunas de las imperfecciones usuales de los mercados de los servicios telefónicos.

del mercado, haciendo innecesarias las regulaciones y otro tanto puede originarse en la adopción de nuevos objetivos y estrategias sociales. Por último, cabría reconocer los efectos de las alteraciones en el marco de las fuerzas políticas —desplazamientos del poder relativo de los grupos de interés— que se traducen en modificación formal o sustantiva de las estructuras reguladoras.²¹

En cualquier caso, debe admitirse que los regímenes de regulación económica están cada vez más determinados por la interacción de los gobiernos, las empresas públicas, las grandes corporaciones privadas y, en algunos casos, los sindicatos; es decir, por las tensiones y los acomodos cooperativos y de otra naturaleza entre las organizaciones económicas más importantes y de mayor tamaño de un país. Tales son los actores principales de un juego eminentemente político-corporativo, donde el ciudadano individual o la empresa pequeña están colocados entre la comparsa. De ese modo, se define en buen grado no sólo el contenido y la forma de las normas reguladoras, sino también se decide qué incluir o excluir del propio sistema de regulación. En consecuencia, eliminar dichos regímenes o reducirlos a su mínima expresión, significa, en última instancia, ceder el escenario a un solo actor: la empresa privada.

La participación estatal en la producción, la regulación económica, el diseño de políticas industriales, no se presta a concepciones universales, ni hay reglas simples que inunquen de los errores del pasado o conduzcan infaliblemente a cerrar la brecha del subdesarrollo. Las funciones económicas del Estado no se ejercen en el vacío, tienen un carácter histórico, esto es, ligado a la evolución anterior de la economía y al grado alcanzado de desarrollo. Poco sentido tendría organizar una empresa estatal productora de textiles en Alemania, pero quizá lo tuviese en algún pequeño país de África o del Caribe.

De otro lado, esas funciones estatales tienen también una dimensión institucional y política por cuanto se inscriben dentro de fórmulas específicas de organización de las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno. La tradición burocrá-

tica francesa expresada en formas administrativas jerarquizadas, supone una reglamentación mucho mayor de la vida económica de lo que resultaría admisible, por ejemplo, a la conformación institucional norteamericana.

Las especificidades nacionales en materia de historia e instituciones rompen la supuesta objetividad científica en que se quiere situar el debate sobre la intervención estatal en los asuntos económicos. Más aún, el fondo de la cuestión es de orden estrictamente axiológico, por cuanto se trata de seleccionar entre metas sociales. Los enfoques economicistas intentan hacer de la libertad económica el valor social fundamental. Se busca ampliar al máximo la autonomía individual, expresada en el juego del mercado y, correlativamente, disminuir la interferencia estatal en los asuntos privados. Por eso, se toma normativamente a la eficiencia económica (eficiencia estática en la asignación de inversiones) como el criterio rector del comportamiento de las empresas. Y, además, ex hipótesis, se considera superior la empresa privada a la estatal. De tal modo, cuanto más privatización y menos regulación, mayor ganancia "paretiana" y otro tanto podría obtenerse de la remoción de cualquier objetivo distinto de la eficiencia en el manejo de las empresas que hayan de quedar en la órbita estatal.

Aquí, de manera indirecta, se asume la noción de armonía intrínseca entre las metas económicas y entre éstas y las de carácter social, como la libertad, la justicia o la modernización democrática. Pero, si se admite, como suele ocurrir en la realidad, que pueda existir oposición o conflicto entre las metas, singularizar a una de ellas —la libertad de mercado— significa reducir los fenómenos sociales a categorías predominantemente económicas. Además, la elección entre los objetivos no se presta —pese a alegatos en contrario— a soluciones propiamente técnicas. Es admisible que los ciudadanos de un país prefieran la libertad económica a la igualdad o la autonomía colectivas. Pero eso no valida la opción elegida en el dominio de la ciencia; su legitimidad se funda en otra lógica, la de asentarse en decisiones tomadas consensual o democráticamente.

En síntesis, el traspaso masivo de funciones del Estado al mercado entraña trasposición de los objetivos primordiales de la sociedad. Y mientras ese hecho quede oculto en los laberintos ideológicos y los mensajes tecnocráticos, las decisiones se

²¹Un caso específico lo representa la nacionalización bancaria de 1982 en México y luego el movimiento inverso de reprivatización de 1990.

adoptarán sin la consulta y el escrutinio públicos indispensables en temas medulares de la vida en sociedad, cuya discusión genuina constituye la prueba misma de la modernización democrática.

Con todo, en planos menos generales, hay necesidades claras, a veces urgentes, de adaptar y modernizar las formas de intervención o regulación estatal en la economía.

VII

Los cambios legítimos en la intervención estatal

El papel del Estado en la economía tiene por fuerza una serie de amarres históricos e institucionales que le dan consistencia y eficacia, pero que también son fuente de tensiones cuando ese papel ha de alterarse en consonancia con las políticas económicas tendidas al futuro. De un lado, el Estado asume atribuciones que varían *a fortiori* con el grado de desarrollo alcanzado; de otro, en un plano menos general, ha de lograrse coherencia entre la intervención gubernamental y las estrategias que se instrumentan en un período determinado. Una tercera dimensión ha surgido o resurgido con mayor fuerza en años recientes, y es la responsabilidad compartida internacionalmente de cuidar una estabilidad económica y financiera global que no puede dejarse enteramente librada a las fuerzas del mercado y de proteger un planeta puesto en riesgo ecológico por los mismos avances de la civilización industrial.

Entonces, la intervención del Estado en la vida económica no puede verse como algo acabado, rígido, sin dimensión temporal. Por el contrario, se trata de atribuciones específicas a cada etapa histórica, que deben acomodarse periódicamente a las necesidades cambiantes de la evolución de las sociedades.

A la luz de las circunstancias latinoamericanas, parece impostergable alterar los estilos de intervención estatal para asumir nuevas funciones y llenar vacíos, a la par que remozar, depurar y abandonar los campos ya no prioritarios. En rigor, las fronteras posibles del cambio son suficientemente amplias para dar cabida a variadas formas de integración de lo público con lo privado, si se excluyen los extremos de privatizar o estatizarlo todo. No hay, sin embargo, fórmulas precisas; cada país habrá de ensayar, acertar o equivocarse en el proceso de establecer el nuevo

deslinde entre las funciones del mercado y del Estado.

Una revisión a vuelo de pájaro de los problemas actuales plantea un panorama complejo, precisamente por la enorme acumulación de demandas de cambio de la economía y las sociedades latinoamericanas. Hay una serie de campos nuevos que debiera cubrir la intervención estatal que coexisten con otros donde convendría proceder en sentido inverso. A título ilustrativo se mencionan algunos casos conspicuos.

En el futuro, los Estados latinoamericanos debieran poner mayor acento en la extensión y ejercicio de los derechos sociales a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y el trabajo, a fin de atenuar las tendencias sistémicas a la concentración de los ingresos y el poder económico. Aquí, el afianzamiento de la democracia, la concentración anterior de los ingresos y las cargas del ajuste en la década de 1980, y el efecto-demonstración del Estado benefactor de los países industrializados, empujarán con fuerza el intervencionismo estatal. Y otro tanto tendrá que darse en la protección del medio ambiente donde se conjugan necesidades vernáculas con preocupaciones de alcance universal.

Función tradicional del Estado es la de estructurar y reestructurar las relaciones con el exterior. En torno a esta cuestión habrá de centrarse buen número de los cambios en los estilos de intervención gubernamental en la economía.

En términos generales, mientras se acentúa la interdependencia entre las naciones, la organización de la economía internacional se encuentra en una etapa de transición donde todavía no se terminan los ajustes al mundo multipolar naciente en el Norte, ni se establece nítidamente la nueva división del trabajo entre el Norte y el Sur. En tanto no se despejen esas cuestiones, las políti-

cas renovadoras de la inserción latinoamericana en los mercados internacionales, unidas a la transmisión de *shocks* económicos mayúsculos del exterior, obligarán a instrumentar políticas activistas en materia de relaciones económicas internacionales. Los elementos de coordinación internacional de las políticas van en ascenso sobre todo en el Primer Mundo. Tómese el caso bien conocido del manejo de la deuda externa o el de la administración de los mercados cambiarios, donde la intervención de los gobiernos y la concertación entre éstos, los bancos centrales y las instituciones internacionales de crédito, constituyen ya una característica cuasipermanente de los esfuerzos colectivos de las naciones industrializadas por reducir la inestabilidad financiera internacional. Adviértase de igual modo que la economía mundial está lejos de reproducir el modelo de libre competencia. Proliferan los oligopolios;²² hay frecuente manipulación de los gobiernos en favor de los intereses nacionales y subsisten enormes desequilibrios en el comercio entre las mismas potencias industrializadas.

En sentido contrario, esto es, en el de reducir la intervención estatal, influirá el hecho de que el desarrollo latinoamericano ha propiciado la creación de cuadros empresariales y técnicos que ya están en condiciones de abordar aventuras propias, ahí donde el Estado era el único protagonista hace apenas unas décadas. En tal sentido, las empresas públicas ubicadas en los sectores ya consolidados —y donde no se presentan fallas de mercado— podrían desincorporarse o dar lugar a acuerdos de concertación para facilitar la concentración estatal directa en actividades donde resulta necesario abrir brechas transformadoras de la estructura de la oferta. Por supuesto, en unos casos, cabría proceder simplemente a la privatización y, en otros, se tendría que recurrir a fórmulas reguladoras sucedáneas, cuando subsistan los riesgos anejos a deficiencias en el funcionamiento de los mercados.²³ Y aquí debe su-

brayarse que sustituir a la empresa pública por normas reguladoras, no siempre es tarea fácil, por requerir recursos escasos y formas de organización poco conocidas en el Tercer Mundo.

En el mismo orden de ideas, conviene observar que las instituciones y las regulaciones suelen sobrevivir a los problemas que les dieron origen. Muchas empresas públicas surgieron históricamente como proyectos privados fracasados —50% en el caso de México (Casar, 1988)— que el Estado tomó a su cargo por motivos de empleo, desarrollo sectorial y regional u otras consideraciones. De esa manera, los gobiernos dejaron pasivamente engrosar el número de empresas públicas. Y luego, una vez saneadas o alimentadas con subsidios, quedaron en la esfera pública aunque no produjesen bienes o servicios estratégicos.

También hay empresas estatales que, habiendo tenido un papel destacadísimo en el desarrollo, con el tiempo pierden importancia en las estrategias encaminadas a la construcción del futuro. Y tanto aquí, como en el caso anterior, el peso inercial de las burocracias puede forzar inversiones o hacer ampliar capacidades productivas, contrariando la asignación óptima de los recursos.

Las últimas observaciones conducen directamente a plantear la correspondencia entre el patrón de desarrollo y los estilos de intervención gubernamental en la vida económica. Tómese el caso del tránsito de una estrategia sustitutiva de importaciones a la exportación abierta de una gama más rica de productos a la economía internacional. Ello implica remover de fondo muchas formas anteriores de intervención estatal, tanto como alterar los papeles de los agentes productivos y los actores sociales. La función protagónica del mercado interno en la fase previa de crecimiento ha de ser asumida por la demanda foránea: la función promotora del Estado en materia de inversiones y producción habrá de ser reemplazada en grado importante por la iniciativa de los empresarios nacionales y extranjeros. Las antiguas metas centradas en el aumento cuantitativo de la producción para satisfacer las demandas ya creadas y los mercados protegidos, habrán de ceder el paso al mejoramiento cualitativo de la capacidad de oferta en los nichos de producción donde se tengan o puedan crearse ventajas comparativas en el comercio internacional o dentro

²²A título ilustrativo adviértase que el intercambio al interior de las empresas transnacionales (entre matrices y filiales y entre estas últimas) representa un tercio del comercio mundial (Gilroy B., 1989).

²³En el Reino Unido, país donde la privatización ha avanzado con mayor fuerza, ha debido recurrirse a establecer complejos sistemas reguladores integrados por comisiones, tribunales y códigos de conducta de las actividades transferidas a la esfera empresarial.

de esquemas de integración alentados deliberadamente.

En ese contexto funcional, la intervención y regulación proteccionista pierde razón de ser y debiera dismantelarse con la rapidez que permitan los acomodos del lado de la oferta y la capacidad de reacción de los actores sociales que habrán de ejercer el futuro liderazgo económico. La lógica de la apertura externa implica suprimir la armazón burocrática relacionada con el manejo de los aranceles, controles, licencias y otras restricciones al comercio y al movimiento de capitales con el exterior.

En cambio, la promoción de exportaciones exigirá otro género de políticas e intervenciones: cambiar la estructura de los precios relativos, así como otorgar alicientes específicos que van desde el financiamiento y la modernización de la infraestructura para el intercambio foráneo, hasta el fomento a la productividad y a la reconversión industrial en actividades seleccionadas con algún criterio de prelación. Puesto en otros términos, las políticas exportadoras exigen la creación de un marco macroeconómico favorable, pero también políticas microeconómicas que resuelvan los cuellos de botella que entorpecen el desarrollo de actividades específicas.²⁴ Aquí, los rezagos típicos de los países en desarrollo, tanto como la escasez crónica de recursos, los obligan a especializarse y decidir qué productos, ramas o sectores deben modernizar con miras al comercio internacional. Hay, desde luego, riesgo de equivocarse, pero es una de las pocas vías de crear deliberadamente ventajas comparativas dinámicas.

Hacer del sector externo el pivote del desarrollo futuro —caso la única salida realista a los problemas latinoamericanos—, supone el establecimiento de compromisos firmes entre los gobiernos y los sectores empresariales sobre el contenido de las políticas económicas, acuerdos que suelen ser refrendados por los organismos financieros internacionales, y las agencias de ayuda bilateral. Por consiguiente, la liberalización externa entraña, al igual que la privatización y la desregulación, alguna cesión de la autonomía estatal a la comunidad nacional o internacional

de los negocios, esto es, al mercado. Y aquí, el precio ha de pagarse por anticipado. Por eso, importa afianzar el éxito de las estrategias de crecimiento hacia afuera, es decir, asegurar que se sustenten no en el empobrecimiento de las remuneraciones al trabajo, sino en la competitividad ganada por la modernización de la capacidad productiva.

Como lo muestra la experiencia de los países industrializados pequeños y los de industrialización reciente, sostenerse y prosperar en mercados internacionales altamente competitivos exige apoyos estatales *ad hoc*, que compensen las ventajas de los grandes conglomerados transnacionales y de la abundancia de recursos o tecnologías del Primer Mundo y de otros competidores ya consolidados (Grossman y Richardson, 1985).

A menos que América Latina decida enfrentar pasivamente los cambios del entorno internacional, los gobiernos estarán obligados a actuar de modo muy activo en el futuro inmediato. Aparte de las implicaciones directas de la apertura externa, hay numerosas exigencias de adaptación que sólo pueden satisfacerse en plazos y con costos razonables, si los gobiernos ejercen un liderazgo intervencionista apropiado.

Un primer campo de acción se relaciona con las políticas de fomento a la adaptación, absorción y desarrollo de tecnologías que liberen gradualmente a América Latina de tener que basar su posición en el comercio exterior en la venta de mano de obra barata. Aquí el activismo gubernamental tendría que volcarse al mejoramiento de los centros de formación del capital humano, de las instituciones de investigación aplicada, de los sistemas de capacitación en el trabajo, de los estímulos a las empresas interesadas en la reconversión industrial o en crear centros o núcleos tecnológicos.

Una segunda cuestión de importancia se refiere a las respuestas nacionales al fenómeno de la formación de grandes bloques económicos dentro de la economía internacional. Se trata de dilucidar una cuestión compleja tanto por las numerosas opciones que presenta, como por los *trade-offs* entre las ventajas económicas que han de obtenerse y la cesión de soberanía que inevitablemente se produciría. A título ilustrativo, México podría perseguir la unión con Centroamérica, la integración en profundidad con los países

²⁴Este planteamiento es rechazado por varias escuelas económicas que creen en la eficacia de los mecanismos de mercado a escala microeconómica.

de la ALADI o si no buscar desde el libre comercio hasta la integración con las economías de los Estados Unidos y Canadá. En cualquiera de esas posibilidades, se abordarían transformaciones mayúsculas en la vida económica, social y cultural de los países, cuya asimilación demanda un liderazgo activo de los gobiernos, tanto en la fase de las negociaciones cuanto en la etapa posterior en que habría de suavizarse y viabilizarse la realización de los acomodos indispensables.

Abrir los mercados nacionales no es una medida que persiga simplemente mejorar la inserción de los países en los mercados internacionales, sino también usar el acicate de la competencia para forzar la innovación y la elevación de la eficiencia de los productores vernáculos en beneficio de los consumidores intermedios o finales. Paradójicamente, entonces, convendría auspiciar desde el Estado, medidas que acrecienten al máximo la intensidad del régimen interno de competencia. Se sabe, sin embargo, que el tamaño de los mercados y la necesidad de competir

con los grandes conglomerados transnacionales, imponen límites a la fragmentación de la producción interna. Propiciar el desarrollo de empresas grandes suele crear imperfecciones en el mercado interno —aminoradas por la apertura externa—, pero acaso esa sea la única vía de participar en la competencia internacional con alguna probabilidad de éxito.

Un dilema análogo se plantea cuando se desregula la actividad privada, mientras se acenúan los controles burocráticos sobre las empresas públicas (sobre todo para usar sus ingresos y gastos como instrumento de control macroeconómico), creándose un régimen espurio de competencia y causándose daño a la flexibilidad y eficiencia administrativa del sector productivo del Estado. En los casos mencionados, la solución reside en el afinamiento de los sistemas de evaluación de los efectos de las regulaciones y de las formas estatales de intervención, especialmente durante el período de transición y cambio del patrón de desarrollo económico.

VIII

Conclusiones

De lo expresado hasta aquí es fácil inferir las múltiples y complejas tareas que ha de desempeñar el Estado latinoamericano para encauzar los cambios económicos y sociales más indispensables y salvar una etapa de transición difícil, en sí misma, y difícil también por mezclarse con una crisis de desarrollo que ya se prolonga una década.

El papel del Estado en la vida económica habrá de cambiar, pero no podría abolirse. De ahí el daño de abrir las puertas a tesis ideológicas que condenan *urbi et orbi* toda intervención estatal, simplemente para facilitar la justificación de las alteraciones en las funciones del Estado sin el necesario escrutinio público de sus alcances e implicaciones y de la distribución consecuente de los costos entre la población.

Quiérase o no, ampliar las atribuciones del mercado, "despolitizar la economía", entraña una transferencia real de poder en favor del sector empresarial nacional o extranjero. Las

causas de la necesidad del cambio pueden ser legítimas, pero el uso de expedientes ideologizados denota desconfianza en los procedimientos de la democracia como vía de concertación y ordenamiento social.

Sin duda, pueden estar presentes el imperativo de auspiciar reformas internas a los patrones de desarrollo —que *a fortiori* afectan de modo desigual a la población y a los agentes productivos—, tendencias y tensiones geopolíticas, acaso irresistibles, que explican la declinación de las soberanías nacionales —sobre todo las del Tercer Mundo—, el acrecentamiento de la interdependencia económica mundial o la formación de grandes bloques en competencia, o simplemente la copia extralógica de modelos e ideologías acuñados en el exterior. Pero al admitir los retos verdaderos y hacer a un lado los espurios, debiera percibirse con igual nitidez que frente a la enorme magnitud de las transformaciones que han de emprenderse el éxito depende en altísimo

grado de la cohesión social frente al cambio. Y ello supone plantear y debatir técnicamente y, sobre todo, en forma democrática, los problemas y las opciones, hasta lograr los acuerdos políticos necesarios y decidir, entonces, consensualmente los caminos que deberán seguirse.

Para fortuna de todos, la dictadura y el militarismo de viejo cuño, aunque latentes, dejan de ser amenaza inmediata para los sistemas políticos latinoamericanos. Con todo, hay otros riesgos. Acaso el más serio consista en hacer de la alternancia en el poder y la celebración de elecciones un rito desprovisto de contenido sustantivo. En rigor, la esencia de la vida democrática es la participación en los asuntos medulares de la sociedad, esto es, en la identificación de las metas y la fijación de los derroteros, del futuro, el reconocimiento de los límites de lo asequible, la determinación *ex ante* de las formas de distribuir las cargas y los beneficios entre la población y refrendar o modificar los términos del pacto social. Aquí es donde se aprecia lo exiguo de los avances de la democracia latinoamericana y las fuentes de la insatisfacción de la sociedad civil frente a los gobiernos. La falta de un diálogo político profundo dificulta el logro de los consensos políticos indispensables a la cohesión de las sociedades inmersas en procesos profundos de cambio y adaptación. En esencia a los perdedores en los procesos de liberalización y ajuste se les ha excluido de participar en el diseño de la política económica en vez de buscar deliberadamente reincorporarlos a la producción o al proceso de toma de decisiones. Hay, entonces, riesgo de acentuar los rasgos de dominación social, no los de la libertad, por cuanto los medios económicos de control

pueden quedar altamente concentrados.

Esas tareas intrínsecamente medulares en toda sociedad que aspire a la modernidad, hoy adquieren mayor importancia ante el vacío ideológico creado por la crisis de la izquierda y la avalancha doctrinaria neoconservadora (Paramio, 1988). Hay, entonces, riesgo real de minar el poder equilibrador del Estado y de auspiciar divisiones aún más extremosas en la suerte económica de los países y de los distintos segmentos sociales que los componen. Y, sin embargo, los valores sociales tienen carácter histórico. La noción de lo que es justo o injusto en la distribución del poder o la riqueza cambia con el tiempo. Que el estancamiento económico y la concentración paulatina o brusca de los ingresos, o su reverso, la difusión de la pobreza, lleguen a ser hechos aceptados en América Latina, constituye una perspectiva aterradora, pero ciertamente posible, a juzgar por la experiencia de la última década. Ello, sin embargo, llevaría casi sin remedio a tornar cada vez más ingobernables las sociedades formalmente democráticas. La razón es llana; mientras no sean satisfechas o acotadas consensualmente las demandas generalizadas en materia de justicia y mejoría económica, seguridad y libertades, inevitablemente se abrirán fisuras entre los gobernados y la autoridad. Los resultados electorales recientes son buena prueba de los rezagos en que se desenvuelven los sistemas políticos latinoamericanos. El aislamiento ademocrático en la toma de decisiones, sumado a las dificultades reales de satisfacer las exigencias populares en los campos mencionados, han llevado y seguirán llevando al fracaso electoral a gobiernos del más diverso signo político.

Bibliografía

- Alchian (1965): Some economics of property rights, *Il Politico* 30.
- Aghevli, B. y otros (1990): *The Role of National Saving in the World Economy*, Occasional paper, N° 67, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Bell, D. (1976): *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Nueva York, Basic Book.
- Bobbio, N. (1985): *Estudios de Historia de la Filosofía*, Madrid, Editorial Debate.
- (1978): *Stato, Governo, Società*, Torino, Italia, Editorial Giulio Einaudi.
- Borcherting, T. y otros (1982): Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries, *Journal of Economics*, suplemento, N° 2, primavera-verano.
- Bosworth, B. (1990): Are we saving too little? International differences in saving, *American Economic Review*, vol. 80, N° 2.
- Bourquinon, F. y otros (1989): *Adjustment and Income Distribution: A Counter Factual Analysis*, working paper, N° 2943. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Breyer, S. (1982): *Regulation and its Reforms*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

- Brian, W.A. (1989): Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical event, *The Economic Journal*, vol. 99, N° 394, marzo.
- Casar, M. y W. Peres (1988): *El Estado empresario en México: jagotamiento o renovación?*, México, D.F., Siglo XXI.
- Caves, R.E. (1986): *Industrial Policy and Trade Policy: A Framework, Industrial Policies for Pacific Economic Growth*, Mutoh y otros (comps). Sidney, Allen & Anwin.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a): *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s. 90. II. G.6.
- (1990b): *La Política Fiscal en América Latina: Tópicos de Investigación* (LC/L. 529) serie Política fiscal, N° 3, Santiago de Chile, enero.
- (1989, a): *La Dinámica del Deterioro Social en América Latina y el Caribe en los Años Ochenta* (LC/G. 1557), Santiago de Chile.
- (1989, b): *La Privatización en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, mimeo.
- Cloud, S. (1989): The can't do government, *Time*, N° 43, 23 de octubre.
- Cook, P. y C. Kirpatrick (1988): *Privatisation in Less Developed Countries*, Gran Bretaña, Harvester Wheatsheaf.
- Crozier, M., S. Huntington, y J. Watanuki (1975): *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- De Alessi, L. (1980): The economics of property rights: A review at the evidence, *Research in Law and Economics*, N° 2.
- De Jasay, A. (1985): *The State*, Oxford, Inglaterra, Basil Blackwell Ltd.
- Dornbusch, R. (1990): The new classical macroeconomics and stabilization policy, *American Economic Review*, mayo de 1990.
- Eckert, R. (1979): *What do Regulators Maximize?*, Claremont, California, University of California, mimeo.
- Fisher, S. (1988): International macroeconomics, *International Policy Coordination*, M. Feldstein (comp.), Chicago, University of Chicago Press.
- Fisher, S. (1987): *International Macroeconomic Policy Coordination*, Working Paper, N° 224, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Friedman, B. (1985): Recent perspectives in and on macroeconomics, *Issues in Contemporary Macroeconomics and Distribution*, G. Feiwel (comp.), Londres, Macmillan.
- Friedman, M. (1968): The role of monetary policy, *American Economic Review*, marzo de 1968.
- García H., Alberto, Ricardo Infante B. y Víctor Tokman (1988): *La Deuda Social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo.
- Gilder, G. (1968): *Wealth and Poverty*, Nueva York, Basic Books.
- Gilroy, B. (1989): Intra-firm trade, *Journal of Economic Surveys*, vol. 3, N° 4.
- Grossman, G. y J. Richardson (1985): Strategic trade policy: A survey of issues and early analysis, *Special Papers International Economics*, N° 15, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University.
- Haq, K. y N. Kirdar (comps.) (1987): *Human Development, Adjustment and Growth*, Islamabad, North-South Roundtable.
- Hanke, S.H. (1987): *The Prospects for Privatization*, Nueva York, Academy of Political Science.
- (1986): The privatization option: An Analysis, *Economic Impact*, vol. 3.
- Helpman, E. y P. Krugman (1989): *Market Structure and Foreign Trade*, Cambridge, Massachusetts, The M.I.T. Press.
- Hirschman, A. (1981): *The Rise and Decline of Development Economics, in Essays in Trespassing*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ibarra, D. (1987): Política y economía en América Latina: el trasfondo de los programas heterodoxos de estabilización, *Estudios Económicos*, número extraordinario, México, D.F., El Colegio de México.
- Inglehart, R. (1977): *The Silent Revolutions: Changing Values and Political Styles among Western Republics*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Kristol, I. (1981): Rationalism in economics, *The Crisis in Economic Theory*, D. Bell, I. Kristol (comp.), Nueva York, Basic Books.
- Krugman, P. (1987): Is free trade passé?, *Economic Perspectives*, vol. 1, N° 2.
- (comp.) (1986): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- (1979): A model of innovation, technology transfer, and the world distribution of income, *Journal of Political Economy*, vol. 87.
- Levy, S. y S. Nolan (1989): *Trade and Foreign Investment Policies Under Imperfect Competition: Lessons for Developing Countries*, Massachusetts, Department of Economics, Boston University, Boston, mimeo.
- Lowe, A. (1987): *Essays in Political Economics: Public Control in a Democratic Society*, A. Oakley (ed.), Nueva York, New York University Press.
- Lucas, R.E. (1972): Expectations and the neutrality of money, *Journal of Economic Theory*, N° 1.
- Macpherson, C.B. (1987): *The Rise and Fall of Economic Justice*, Oxford, Inglaterra, Oxford University Press.
- Malinvaud, E. (1977): *The Theory of Unemployment Reconsidered*, Nueva York, Wiley.
- Mazmanian, D. y A. Sabatier (1980): A multivariate model of public policy-making, *American Journal of Political Science*, N° 24, agosto.
- Millward, R. (1988): Measured sources of inefficiency in the performance of private and public enterprises in LDC's, *Privatization in Less Developed Countries*, P. Cook y C. Kirpatrick (comp.), Brighton, Inglaterra, Wheat Sheaf Books.
- Niskanen, W. (1975): Bureaucrats and politicians, *Journal of Law and Economics*, N° 18.
- Nurkse, R. (1959): *Patterns of Trade and Development*, Estocolmo, Almqvist and Wicksell.
- Okun, A.M. (1975): *Equality and Efficiency, the Big Trade-Off*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

- Olson, M. (1971): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Paramio, L. (1988): *La Izquierda ante el Fin del Siglo*, México, D.F., Siglo XXI.
- Penoyer, R.J. (1981): *Directory of Federal Regulatory Agencies*, Washington, D.C., Center for the Study of American Business, Washington University.
- Pier, W. y otros (1974): An empirical comparison of government and private production efficiency, *National Tax Journal*, N° 27.
- Polak, J. (1988): *Economic Policy Objectives in the Major Industrial Countries and their Efforts in Policy Making*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional FMI y HWWA, Institut, Economic Policy Coordination.
- Pompret, R. (1988): *Unequal Trade: The Economics of Discriminatory International Trade Policies*, Oxford, Nueva York, Basil Blackwell.
- PREALC/OIT (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (1988): *La Evolución del Mercado Laboral entre 1980 y 1987*, Serie Documentos de trabajo, N° 328, Santiago de Chile.
- Prebisch, R. (1967): The role of commercial policies in underdeveloped countries, *American Economic Review*, vol. 49.
- (1952): *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Raboy, D.G. (comp.) (1982): *Essays in Supply Side Economics*, Washington, D.C., The Heritage Foundation.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943): Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe, *Economic Journal*, N° 53.
- Rotemberg, J. (1987): The new Keynesian microfoundations, *NBER Macroeconomics Manual*, S. Fisher (comp.), Chicago, University of Chicago Press.
- Sachs, J., J. Warwick y A. Mckibbin (1988): Coordination of monetary and fiscal policies in the industrial countries, *International Aspects of Fiscal Policy*, Jacob Frenkel (comp.), Chicago, University of Chicago Press.
- Sargent, T.J. y N. Wallace (1983): Rational expectations and the optimal money supply rule, *Journal of Political Economy*, mayo.
- Singh, M. (1989): Keynote address: Development policy research: the task ahead, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Banco Mundial.
- Steinfels, P. (1979): *The Neoconservatives*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Stigler, G. (1971): The theory of economic regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, N° 2.
- Thompson, D.J. y J.A. Kay (1986): Privatization: A policy in search for a rationale, *Economic Journal*, vol. 96, marzo.
- Vernon, R. (1988a): *Key Conceptual Issues in the Privatization of State-Owned Enterprises*, Santiago de Chile, mimeo.
- (1988b): *A Technical Approach to Privatization Issues*, Serie EDI Catalog, N° 345/016, Washington, D.C., Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.
- Volker, P. y otros (1987): International monetary cooperation: Essays in honor of Henry C. Wallich, *Essays in International Finance*, N° 169, Nueva Jersey, University Press.
- Williamson, J. y M. Miller (1987): *Targets and Indicators: A Blueprint for the International Coordination of Economic Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Wilson, J. (1980): *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books.
- Yarrow, G. (1986): Privatization in theory and practice, *Economic Policy*, N° 2.
- Zysman, J. (1983): *Governments, Markets and Growth*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.