

ECONOMIA
Y SOCIEDAD

INVESTIGACION Y DEBATE

AMÉRICA LATINA

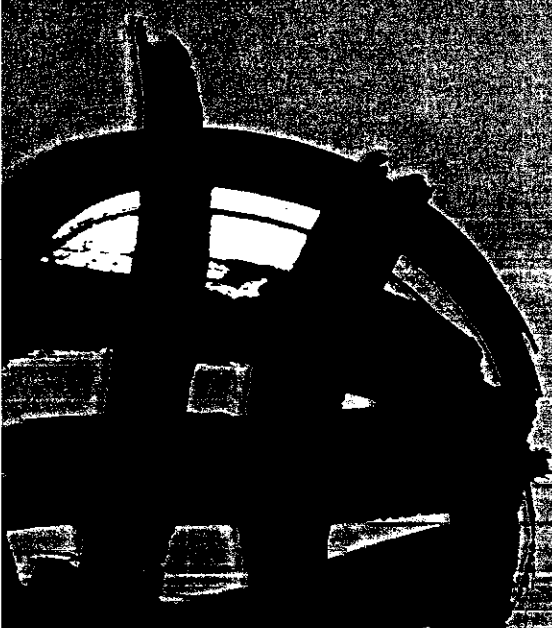
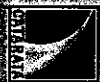
INVESTIGACION Y DEBATE

El artículo de José María de León, publicado en el número 10 de esta revista, constituye un excelente ejemplo de cómo se puede abordar un tema de gran actualidad y de gran importancia para el desarrollo de América Latina. El autor, que es un reconocido economista y profesor de la Universidad de Sevilla, aborda el tema de la reforma del sector público en América Latina, un tema que ha sido objeto de gran debate en los últimos años. De León plantea una serie de argumentos sólidos que demuestran que la reforma del sector público es una necesidad urgente para el desarrollo de América Latina. El autor argumenta que el sector público en América Latina es demasiado grande y poco eficiente, lo que genera una carga excesiva de la deuda pública y limita el crecimiento económico. Además, el autor propone una serie de medidas concretas que deberían adoptarse para llevar a cabo la reforma del sector público, como la privatización de empresas estatales, la reducción del gasto público y la mejora de la gestión pública. El artículo de De León es un excelente ejemplo de cómo se puede abordar un tema de gran actualidad y de gran importancia para el desarrollo de América Latina.

ECONOMIA
Y SOCIEDAD

REALIDADES Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA

JOSÉ
DENIZ
OMAR
DE LEÓN
ANTONIO
PALAZUELOS
(COORDS.)



ALFREDO CALCAGNO

sección el proceso de reformas neoliberales, destacando los agentes que las impulsaron, sus justificaciones teóricas y los resultados previstos. Examinaremos también cómo se combinaron medidas de ajuste macroeconómico y reformas de tipo estructural. En una tercera sección consideraremos los resultados de las reformas, tanto en los aspectos económicos como sociales y políticos. En particular, se evaluará en qué medida este proceso de las reformas ha logrado implantar una nueva modalidad de desarrollo en la región, entendiendo como tal una forma coherente de funcionamiento de la economía y la sociedad capaz de sostener un proceso de acumulación y de generar consenso social; o si ha fracasado en ese intento.

1. DIFERENTES ETAPAS EN EL PROCESO DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA, DESDE LA MODALIDAD PRIMARIO-EXPORTADORA HASTA LA CRISIS DE LA DEUDA

1.1. EL DINAMISMO EXPORTADOR

En el siglo XIX, la crisis de la independencia no condujo, en la mayor parte de Latinoamérica, a un rápido desarrollo. Por el contrario, muchos países se vieron envueltos en conflictos internos y guerras exteriores que acentuaron la desorganización económica subsiguiente a la ruptura con la metrópoli, sin lograr instaurar un modelo de desarrollo de recambio. Recién hacia 1870 la mayoría de los países lograron organizar sus estados de manera que pudieran ofrecer un marco de orden para la inversión de capitales internos y externos, la recepción de flujos migratorios y el desarrollo del comercio internacional. En la misma época, el crecimiento demográfico y económico en Europa y Norteamérica, así como las nuevas tecnologías de transporte generaron las condiciones para una aceleración del comercio internacional. Aunque con altibajos, América Latina conoció un crecimiento económico inducido por la expansión de las exportaciones. Éste, al mismo tiempo, brindó a los estados nuevos recursos por los impuestos sobre el comercio y el acceso al crédito internacional. Se produce así una interrelación positiva entre estabilización política y crecimiento económico.

La forma y la intensidad con que se difundió el dinamismo exportador variaron considerablemente entre los países dependiendo, en buena medida, de las características de la actividad exportadora y el rol del Estado¹. En Argentina y Uruguay, países productores de productos agrícolas de clima templado,

INTRODUCCIÓN

En el último cuarto del siglo XX, América Latina atravesó un intenso proceso de reformas estructurales que no solamente cambió las orientaciones económicas seguidas desde la posguerra (y en algunos aspectos, desde la crisis de los años 1930), sino que modificó también profundamente su estructura social y política. El análisis de estos cambios y la evaluación de sus resultados no pueden por ende limitarse a los aspectos estrictamente económicos. Se debe, por cierto, examinar las reorientaciones básicas de las políticas económicas y sus resultados en términos de la inversión, el ingreso por habitante, la balanza de pagos y otros indicadores económicos clave. Sin embargo, es necesario ampliar el análisis en dos direcciones: primero, tomando en cuenta los factores políticos, sociales e ideológicos que junto a los económicos constituyen una forma de funcionamiento de la economía y la sociedad; y, en segundo lugar, colocando la modalidad de desarrollo que surgió de estas reformas dentro de una perspectiva histórica que nos ayude a explicar su génesis, a determinar sus características distintivas y a evaluar sus perspectivas de futuro.

En una primera sección, este artículo esbozará el marco histórico en el que se insertaron las reformas estructurales, utilizando la noción de "modalidad de desarrollo" como categoría central de análisis. Presentaremos en una segunda

el dinamismo exportador se apoyó en el uso extensivo de tierra de buena calidad, el desarrollo del sistema de transporte (ferrocarril) y la inmigración atraída por ingresos relativamente elevados. La producción de carne, lana y cereales competía con la de países más desarrollados (Estados Unidos, Canadá, Australia), de los que se pudo incorporar los avances tecnológicos. El dinamismo exportador se difundió al resto de la economía y se reflejó en la infraestructura de transporte, la urbanización y la incorporación de nuevas calificaciones y patrones de consumo. De ese modo, se integró un espacio nacional y se desarrolló un mercado interno que favorecería una temprana industrialización.

La exportación de productos agrícolas tropicales (tales como el azúcar, el café, el tabaco, el cacao, el caucho y el henequén) dio lugar, en Brasil, a un impacto económico menor en los países productores, como Brasil, Colombia, Ecuador, Centroamérica y algunas zonas de México, Perú y Venezuela. Se trataba de explotaciones que utilizaban mano de obra de origen indígena o esclavo, escasamente pagada. Se trataba frecuentemente de enclaves productivos que requerían de poca infraestructura, y cuyos precios estaban influenciados por la competencia de zonas coloniales de mano de obra barata. Existen sin embargo casos en los que el impacto sobre el desarrollo fue muy significativo, como fue el del café en Brasil y Colombia. En Brasil, la explotación extensiva del café en la meseta paulista dio lugar al desarrollo de infraestructuras y a la llegada de inmigración europea; en Colombia el auge del café tuvo un efecto multiplicador no solamente por la expansión del ferrocarril que trajo aparejada, sino también debido a que su producción, procesamiento y distribución estaba en manos de colombianos, a que generó una demanda de mano de obra que incrementó los salarios y a que permitió el incremento de las rentas aduaneras.

En los países exportadores de minerales o petróleo (México, Chile, Perú, Bolivia, Venezuela a partir de 1930), la infraestructura requerida era muy especializada y cubría en general una pequeña parte del territorio. La producción se realizaba en general en grandes unidades que, salvo excepciones, eran de propiedad extranjera. Estas actividades no favorecían la creación de un mercado nacional, ya que empleaban poca mano de obra y generaban un escaso flujo de salarios. Por ende, la difusión del dinamismo exportador al resto de la economía dependió de la capacidad del Estado para captar parte sustancial de la renta. Esto fue logrado en gran medida en Chile, durante el auge del salitre entre 1890 y 1930, cuando los aranceles cobrados a su exportación representaron cerca del 50 por ciento de los ingresos fiscales y le permitieron expandir el gasto en infraestructura y en educación, además de aumentar el empleo público.

El auge exportador estuvo asociado a profundos cambios sociales y políticos. La expansión de las fronteras económicas avanzó sobre tierras fiscales, eclesásticas y de comunidades indígenas, acentuando la concentración de la riqueza en beneficio de los hacendados. Los agentes sociales dominantes de esta modalidad de desarrollo fueron las oligarquías locales y el capital extranjero, que estaba presente a través de grandes comerciantes, compañías financieras, empresas mineras y de transporte y plantaciones. Sobre estas bases sociales se apoyaron regímenes políticos casi siempre oligárquicos y excluyentes. Sus ideologías eran en general librecambistas y positivistas, con a veces una dosis de anticlericalismo.

Este modelo exportador era doblemente vulnerable. Del lado económico, presentaba una asimetría entre la estructura de la oferta exportable (concentrada en pocos productos primarios) y la composición de la demanda, que incluía una variedad de manufacturas, parte de las cuales se importaban. Así, el funcionamiento del sistema dependía del dinamismo de la demanda de los países centrales. Del lado social y político, había afectado las condiciones de vida en amplias zonas rurales y dado origen a un proletariado y a clases medias urbanas que reclamaban mejoras sociales y participación política.

1.2. LA CRISIS DEL MODELO EXPORTADOR Y EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

La modalidad de desarrollo hizo finalmente crisis por los dos flancos. Ya la Primera Guerra Mundial mostró la vulnerabilidad del sistema económico al desorganizar el comercio y el flujo de capitales. El golpe de gracia vino con la crisis iniciada en 1929, que significó el derrumbe de los precios y de las exportaciones de los productos primarios, la compresión de las importaciones y de los ingresos fiscales, y una moratoria generalizada del servicio de la deuda pública interna y externa (sólo Argentina siguió sirviendo ambas normalmente).

Empujados por las circunstancias (y en muchos casos, por las crisis políticas) los gobiernos dejaron de lado las tesis liberales y adoptaron políticas pragmáticas. Abandonaron el patrón oro e impusieron el control de cambios. Devaluaron las monedas y varios países adoptaron tipos de cambio diferenciales. Fijaron cuotas para las importaciones e incrementaron los aranceles. Se crearon también Bancos Centrales, que sostuvieron los sistemas bancarios y financiaron la actividad privada y los desequilibrios fiscales.

Las devaluaciones y los aranceles cambiaron la estructura de los precios relativos a favor de las manufacturas. Al mismo tiempo, había disminuido la capacidad para importarlas, situación que se prolongó con la Segunda Guerra Mundial. Estos factores permitieron que creciera rápidamente la oferta local de manufacturas, en especial en los países que ya disponían de una experiencia industrial y una capacidad instalada. Esta industrialización "espontánea" reforzó el proceso de urbanización y de consolidación del mercado interno, al tiempo que aumentaba el peso de la burguesía nacional, las clases medias y los grupos obreros. De este modo se fortalecían los grupos sociales que impulsan el advenimiento de regímenes reformistas o populistas en reemplazo de la vieja oligarquía. Los cambios políticos traían consigo una reorientación de la estrategia de desarrollo. No se trataba ya sólo de reaccionar a situaciones de crisis externas o internas, sino de estructurar un proyecto de desarrollo de largo plazo, más apoyado en la industria y en las fuentes endógenas de dinamismo. Los valores básicos perseguidos eran la modernización, el nacionalismo y el estatismo: la primera, entendida como la transformación económica, social y política que permitiría la construcción de sociedades urbanas e industriales en las que la población podría acceder a mayores niveles de consumo y a los servicios sociales, y los grupos antes postergados accederían a la participación política; el nacionalismo se expresaba, hacia fuera, como atracción frente a los centros de poder y, hacia adentro, en la búsqueda de una mayor integración de sociedades y economías heterogéneas; finalmente, se le atribuía un rol central al Estado en la formulación y ejecución de la nueva estrategia.²

En este marco, el rol del Estado en la economía se profundizó: procuró alentar la industrialización y el desarrollo de las infraestructuras por distintos mecanismos. En Chile, por ejemplo, la Corporación de Fomento de la Producción (1939) desarrolló industrias básicas; el gobierno de Brasil siguió políticas industrializantes y proteccionistas, incluyendo la instalación de empresas estatales (como la planta siderúrgica de Volta Redonda); México estatizó el petróleo en 1938 y apoyó a la industria con la ley de promoción industrial (1946) y los contratos del Estado; en Argentina el Estado captó parte de la renta agraria a través del control del comercio exterior, nacionalizó los servicios públicos y financió la industria a través del "sistema de banca pública"; en Venezuela el Estado pasó a captar una mayor proporción de la renta petrolera; creó en 1946 la Corporación Venezolana de Fomento para apoyar el desarrollo de los sectores metalúrgico y agroindustrial; y Bolivia nacionalizó primero el petróleo (1937), luego el estaño (1952) y realizó una reforma agraria.³

El crecimiento económico de América Latina fue rápido en la posguerra, y se acompañó con una intensa transformación de la estructura económica y social. La producción industrial pasó a representar el 21.5 por ciento del PIB en 1965 (frente al 17.5 por ciento en 1950) y en los países de mayor tamaño⁴ las industrias de tecnología más compleja y mayor escala aportaban en 1960 casi la mitad de la producción industrial. Simultáneamente, la agricultura disminuía su participación en el PIB del 20 por ciento en 1950 al 16 por ciento a mediados de los sesenta. La proporción de la población urbana pasó en el mismo periodo del 42 por ciento al 54 por ciento, se amplió la escolarización y aumentó la esperanza de vida (de 51 años en 1950 a 58 años en 1965).

Hasta mediados de los años sesenta, la región enfrentó un marco externo que brindaba pocas fuentes de dinamismo. Si bien entre 1950 y 1965 las exportaciones crecieron en volumen a una tasa algo superior al 4 por ciento anual, el persistente deterioro de los términos del intercambio hizo que su poder de compra creciera por debajo del 2 por ciento anual; así, las importaciones sólo se expandieron un 2 por ciento por año en ese periodo, mientras el PIB lo hacía al 5 por ciento (véase el cuadro 1). El coeficiente de las importaciones de la región cayó por debajo del 10 por ciento del PIB a mediados de los años 1960. La restricción a las importaciones, que en un primer momento favoreció el crecimiento de industrias de bienes de consumo poco intensivos en tecnología, pasó a ser obstáculo para la profundización de ese proceso, en la medida en que los países avanzaban hacia industrias productoras de bienes intermedios, de consumo durable y de capital, con mayor escala y tecnología más compleja, para la que necesitaban importar bienes intermedios y de capital. La dependencia de ciertas importaciones clave para la industria, con una oferta de exportaciones poco elástica, significó un nuevo tipo de vulnerabilidad externa que llevaba a crisis periódicas de balanza de pagos y a programas de ajuste, en ocasiones elaborados por el FMI. Las repetidas devaluaciones generaban presiones inflacionarias que se agravaban a veces con la puja de los asalariados por defender su ingreso real.

En esta nueva etapa se necesitaba una mayor capacidad financiera para enfrentar las inversiones necesarias, lo que otorgó un rol predominante a las empresas industriales transnacionales. Por otra parte, ya no se trataba de una industrialización "sustitutiva", puesto que no se basaba en una demanda interna preexistente. Por el contrario, necesitaba ampliar los mercados para las nuevas industrias intensivas en capital y en escala. Esto dio, por una parte, impulso a algunos procesos de integración regional (creación del Mercado común Centroamericano en 1961 y del Pacto Andino en 1969); y por otra parte, abrió todo en los países más grandes, generó presiones para concurrir el

ingreso en grupos sociales medios y altos, capaces de acceder a la nueva gama de bienes de consumo de mayor valor. A partir de la segunda mitad de los años sesenta, las condiciones del comercio internacional se volvieron más favorables. Esto permitió a los países más avanzados en la industrialización encarar una diversificación de sus exportaciones.

A principios de los años setenta, pareció tomar forma una nueva etapa del proceso de industrialización, que combinaba una mayor expansión y diversificación de las exportaciones con mercados internos basados en una mayor concentración del ingreso. La expansión y transformación económica prolongaban las del período anterior y la industria manufacturera seguía creciendo más rápido que el producto global. Sin embargo, el correlato social y político cambió, dando lugar a gobiernos más autoritarios y a agudos conflictos políticos⁵.

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES⁽¹⁾): EVOLUCIÓN DEL PIB, DE LOS COMPONENTES DE LA OFERTA Y DEMANDA GLOBAL Y DEL PRODUCTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN VALORES CONSTANTES (1951-2006)
(tasas anuales de crecimiento obtenidas mediante regresión)

	1951-55	1966-74	1975-80	1981-90	1991-98	1999-03	2004-06
PIB	5,0	4,3	5,0	1,6	3,5	1,2	5,4
Consumo privado	4,9	4,5	5,2	1,4	3,5	0,9	5,6
Consumo del gobierno	5,3	7,1	4,3	1,4	2,5	1,0	3,4
Inversión bruta fija	4,3	8,9	5,9	-2,0	5,3	-2,2	11,7
Exportaciones de bienes y servicios	4,1	3,7	4,7	5,0	9,2	4,4	9,6
Importaciones de bienes y servicios	2,1	8,9	5,7	-0,4	12,2	1,3	13,9
Industria manufacturera	6,6	7,8	4,5	1,3	3,1	0,2	4,8

FUENTE: ESTIMACIONES A PARTIR DE CUADROS ESTADÍSTICOS DE LA CEPAL N.º 12, DICIEMBRE DE 2006, "PAÍSES NACIONALES PARADIGMA: ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, ECUADOR, EL SALVADOR, GUAYMALA, HAITÍ, HONDURAS, MÉJICO, NICARAGUA, PARAGUAY, PERÚ, REPÚBLICA DOMINICANA, URUGUAY Y VENEZUELA."

2. CRISIS DE LA DEUDA Y REFORMAS NEOLIBERALES

2.1. LA RUPTURA, GOLPES DE ESPADO Y CRISIS DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

Pese a las dificultades, en una visión retrospectiva no parece que la modalidad de desarrollo hubiera perdido viabilidad al iniciarse la década de los setenta: una de sus restricciones principales, la escasez de exportaciones manufactureras,

estaba siendo remediada en los países más avanzados, el crecimiento seguía fuerte y la transformación productiva mostraba vitalidad. Se produjeron entonces dos procesos casi simultáneos que desestabilizaron profundamente la modalidad de desarrollo en América Latina: los golpes de estado en Uruguay, Chile y Argentina, que instauraron gobiernos neoliberales; y la crisis del sistema financiero internacional, que dio lugar a la irrupción de la banca latinoamericana y la subsiguiente crisis de la deuda. En los países del Cono Sur 1976 procuraban modificar el funcionamiento de la economía a través de la reducción del rol económico del Estado, la desregulación de los mercados financieros y de bienes, y la liberalización de las importaciones y del movimiento de capitales. El nuevo régimen económico buscaba eliminar una dinámica social que daba protagonismo a las clases asalariadas organizadas y al propio Estado, en quien convergían las demandas contradictorias de los distintos grupos sociales. Lo cual tendía a ampliar sus facultades y a promover, en esa visión, un "socialismo rampante". Se buscaba "despolitizar" la economía con los mecanismos supuestamente impersonales del mercado y coadyuvar al disciplinamiento de la sociedad que era perseguido, simultáneamente, a través de la represión. La industria dejaba de tener el rol motor en el crecimiento, pero ello no era un problema en la medida en que los países se enfocaban nuevamente en sus ventajas comparativas y se restaba fuerza a los asalariados industriales, vistos como "clase peligrosa".

Menos evidente fue, en un primer momento, el impacto que tuvo la crisis financiera internacional sobre la modalidad de desarrollo. El acceso a abundantes fuentes de financiamiento amplió por un tiempo el margen de maniobra de las políticas económicas, que disfrutaron fuertemente de un país a otro. En algunos, los créditos externos permitían mantener el crecimiento económico y la inversión a pesar de la mayor factura petrolera: en Brasil, el crédito externo fue canalizado en gran parte por la red de bancos de desarrollo para financiar el "Segundo Plan de Desarrollo". En los países exportadores de petróleo, tales créditos no eran indispensables, pero igualmente ingresaron para aumentar el gasto interno de consumo e inversión (se hablaba de la necesidad de "sembrar el petróleo"), aunque también aumentó la constitución de activos privados en el exterior. En los países del Cono Sur, los créditos externos permitieron seguir políticas antiinflacionarias basadas en la apertura comercial y la apreciación de las monedas nacionales, pese al desequilibrio comercial que estas provocaban. Parte del financiamiento externo fue captada por los sistemas bancarios locales y, mediante autopréstamos, utilizados en la

constitución de "grupos económicos". Venos así que no siempre los créditos fueron bien usados. Con todo, tomando a la región en su conjunto, la inversión fija en América Latina llegó al 25 por ciento del PIB en la segunda mitad de los años 1970, cinco puntos porcentuales más que diez años antes.

2.2. CRISIS DE LA DEUDA Y AJUSTE

Ahora bien, cualquiera haya sido el uso que se diera inicialmente al crédito externo, éste llevó a acumular un elevado stock de deuda externa, contratada en general con consorcios bancarios internacionales a tasa de interés variable. Así, al triplicarse la tasa de interés internacional a principios de los años 1980, los países debieron seguir endeudándose para pagar los intereses y vencimientos, lo cual aumentaba aún más el stock de la deuda. Tal proceso acumulativo sólo se detuvo con la contracción brusca y generalizada de la oferta de crédito, precipitada por la moratoria mexicana de 1982.

Los países se vieron presionados para extraer en breve plazo un excedente comercial, lo cual sólo era posible a través de fuertes devaluaciones y de una contracción del gasto interno que comprimiran las importaciones. Sin embargo, tales medidas afectaban la solvencia de los deudores: la devaluación aumentaba la carga de la deuda en moneda nacional y la recesión reducía los ingresos necesarios para hacer frente a los pagos. La primera preocupación de los acreedores fue, entonces, lograr que los estados garantizaran o asumieran directamente las deudas privadas, iniciativa que obviamente apoyaron los deudores. Fue ésta una condición *sine qua non* de la refinanciación de los vencimientos de la banca acreedora⁶. Los mecanismos concretos fueron variados. Por ejemplo, en Chile y México, en donde gran parte de la deuda externa había sido tomada por el sistema financiero, el Estado asumió esas deudas al nacionalizar o intervenir los principales bancos privados. En Argentina, Ecuador y Venezuela, el Estado se hizo cargo del costo asociado a las devaluaciones mediante "seguros de cambio" *ex-post* (lo que desvirtúa el concepto de "seguro"), la "sucursalización" de la deuda y la entrega de dólares a tasa preferencial al sector privado para servir su deuda; en definitiva, se terminó nacionalizando la deuda privada a cambio de pagos reducidos del sector privado.

La crisis de la deuda desestabilizó al modelo de desarrollo de dos maneras: por una parte, forzó un ajuste recesivo que deprimió el consumo privado, la inversión y el gasto público, y deterioró de manera duradera la capacidad del Estado para seguir asumiendo las funciones de apoyo al desarrollo que cumplía

desde los años 1940. Para colmo, la necesidad de aumentar las exportaciones en un periodo de bajo crecimiento mundial deterioró fuertemente los términos del intercambio. Por otra parte, el estrangulamiento externo hizo a los países dependientes del refinanciamiento de los vencimientos de la deuda y del "dinero fresco" que quisieran desembolsar los organismos financieros multilaterales. Esto dio un poder extraordinario a los acreedores para imponer condiciones de política a cambio de financiamiento. Bajo el liderazgo del departamento del Tesoro de los EE UU y de los grandes bancos norteamericanos, que eran los más expuestos a la deuda latinoamericana, se constituyó un club de acreedores con el fin de conjurar los riesgos de propagación de la crisis de pagos desde los países endeudados al sistema financiero internacional. El FMI y el Banco Mundial tuvieron un rol importante en este club proveyendo de fondos a los países latinoamericanos e imponiéndoles drásticos planes de ajuste para extraer superávit comerciales. De este modo, los bancos (que a su vez reescalonaron vencimientos y financiaron algunos pagos) pudieron cobrar sus intereses, ganando tiempo y dinero para reducir su vulnerabilidad.

En un primer momento, se dijo a los países que el ajuste sería de corta duración: muy pronto se recuperarían los flujos de crédito externo y los precios de los productos de exportación y disminuirían las tasas de interés. Frente a un costo que se decía acortado en el tiempo, no valía la pena enfrentar los problemas de largo plazo que acarrearía una moratoria. Ante la prolongación de la crisis, se cambió el discurso, y también las políticas. A partir de mediados de los ochenta, el énfasis pasó del "ajuste coyuntural" al "ajuste estructural". Se afirmaba que la crisis de la deuda era en realidad el resultado de las políticas dirigidas de posguerra y que una solución duradera reclamaba reformas estructurales que cambiarían radicalmente las reglas del juego. Se retomaron en lo esencial las tesis de los experimentos pioneros de Chile, Uruguay y Argentina, pese a que culminaron en gravísimas crisis económicas. El anuncio formal de esta nueva "estrategia de la deuda" fue realizado en 1985 por James Baker III, el entonces secretario del Tesoro de los EE UU, en su alocución frente a la asamblea del FMI. El "plan Baker" consistía en tres partes: los países deudores debían "adoptar las políticas macroeconómicas y estructurales apoyadas por las instituciones financieras internacionales"; el FMI y el Banco Mundial sostendrían estas políticas con nuevos créditos; y los bancos privados desembolsarían "dinero fresco" en apoyo de esos planes. Las condiciones que planteó Baker para acceder a su plan sumaban a las habituales medidas de ajuste macroeconómico otras de tipo estructural: los países debían establecer una libertad completa de precios con valores de mercado para el tipo de cambio, la

tasa de interés y los salarios; debían adoptar reformas tendientes al predominio de la empresa privada y al libre funcionamiento de los mercados, incluyendo reformas impositivas, del mercado laboral y de los mercados financieros; y debían disponer una apertura económica que favoreciera tanto la inversión directa como la entrada de capitales y liberalizara el comercio, incluyendo la reducción de los subsidios a la exportación⁷. Las políticas ya no referían solamente, ni principalmente, al ajuste de la balanza de pagos para evitar la cesación de pagos; representaban ahora un programa completo de cambio estructural, cuyos elementos, como veremos, debían complementarse entre sí.

2.3. LA APERTURA COMERCIAL Y LA LIBERALIZACIÓN DE LOS MERCADOS

Una medida central de la nueva orientación de política era la apertura comercial, terminando con medio siglo de protección. Como lo planteaba el Banco Mundial, "el objetivo principal de los programas de liberalización comercial es revertir las consecuencias negativas del proteccionismo, en especial su sesgo antieportador. De acuerdo a la teoría básica, una liberalización comercial va a reasignar recursos de acuerdo a las ventajas comparativas, reducir el despilfarro y abaratar los precios de los bienes importados. [...] Desde la perspectiva del crecimiento, el objetivo fundamental de las reformas comerciales era transformar al comercio internacional en "motor del crecimiento"⁸. La idea de expandir las exportaciones no era nueva; ya la CEPAL la había propuesto⁹, y varios países la llevaban a la práctica (en Asia, y también en América Latina) mediante políticas activas. Lo original de este enfoque era que la medida central para aumentar las exportaciones era abrirse a las importaciones, sin pedir reciprocidad. La clave era el cambio de precios relativos: mientras estuviera protegida, la industria fijaría precios anormalmente altos en el mercado interno y no procuraría abrir mercados externos; al reducir los aranceles y otras formas de protección se eliminaría ese sesgo antieportador y se abaratarían los insumos importados, aumentando la competitividad. Los recursos productivos se usarían con mayor eficiencia para enfrentar la competencia externa o emigrarían de las industrias ineficientes hacia los sectores con ventajas comparativas.

Según el proyecto reformador, para que el sector privado pudiera reaccionar correctamente a la nueva estructura de incentivos, otros mercados debían también liberalizarse. El mercado de trabajo debía ser flexible para que la asignación de mano de obra de un sector a otro fuera rápida y poco costosa para

las empresas. En el mercado financiero debía cesar la orientación pública del crédito y la tasa de interés debía reflejar libremente la escasez de capital. Así crecería el ahorro, hasta entonces desalentado por tasas de interés artificialmente bajas, que iría a financiar los proyectos de inversión más rentables, y por ende capaces de pagar la nueva (y más alta) tasa de interés. La liberalización financiera debía también incluir la del flujo de capitales externos (inversión directa y préstamos), de modo que el "ahorro externo" podría sumarse al ahorro nacional para financiar un nivel más elevado de inversión. El predominio del sector privado dentro de las decisiones económicas se reforzaría con la privatización de las empresas estatales, fuentes por excelencia de ineficiencia y favoritismos, cuando no de corrupción. Esto mejoraría las cuentas fiscales en el corto plazo, pero también de manera permanente en la medida en que esas empresas, bajo administración pública, dieran pérdidas.

En teoría, existía una secuencia óptima para esas medidas: 1) lograr la disciplina fiscal; 2) desregular el mercado de trabajo; 3) liberalizar el comercio de bienes; 4) liberalizar el mercado financiero; y 5) liberalizar los flujos de capitales con el exterior¹⁰. Este orden disminuiría el riesgo de que los procesos de reforma liberales desemboguen en desequilibrios insostenibles, como ocurrió en los países del Cono Sur, en donde las entradas de capital habían tenido un efecto desestabilizador. También podía estimarse que era preferible posponer algunas reformas liberales hasta que se superara la recesión económica y se normalizara el mercado de crédito para, por ejemplo, no malvender empresas públicas y no someter a productores de bienes transables a una competencia más aguda cuando están en situación de debilidad. Pero en la práctica, se promovió una liberalización general en todos los frentes aprovechando la oportunidad política que ofrecía precisamente la crisis¹¹.

Los arquitectos de estos programas de *shock* admitían que habría costos, pero suponían que serían transitorios y, además, rápidamente superados. Según el Banco Mundial, "hay evidencia de que el costo en términos de desempleo de políticas comerciales más liberales puede ser menor que el que se supone comúnmente", ya que la mano de obra expulsada de los sectores afectados por las reformas sería rápidamente absorbida en los sectores favorecidos por ellas, los cuales se suponen más intensivos en mano de obra. Luego, "los aparentemente bajos costos de la mayoría de las reformas comerciales y el peligro de que reformas más largas sean menos creíbles son argumentos en favor de una reforma más rápida", en tanto el gradualismo podía ser percibido como una política vacilante, y al dar menos certidumbre en las nuevas reglas del juego, demoraría las decisiones empresarias de inversión¹².

Los impulsores de las reformas, foráneos y nativos, buscaban aprovechar una relación de fuerzas que les resultaba favorable. Ésta obedecía en parte a la debilidad de los Estados y de los grupos sociales que habían sustentado las modalidades de desarrollo de posguerra. Esa debilidad provenía en parte del deterioro de las finanzas públicas debido a la deuda externa. La recesión y las crisis financieras (con los consiguientes "rescates" públicos). La depresión económica de principios de los ochenta también hizo perder ingresos y poder a los sectores asalariados y de clase media, así como a los grupos empresariales que más dependían de la demanda interna. Esta debilidad era aún más pronunciada en los países del Cono Sur en donde las políticas neoliberales habían ya afectado el producto y el empleo industrial y los regímenes represivos habían golpeado con especial dureza a los sectores sindicales. Del otro lado estaba el conglomerado acreedor que, como vimos, utilizaba su poder financiero para dictar sus condiciones, y el sector de empresarios nacionales y transnacionales que se fortalecieron con la crisis. No hay que olvidar, en efecto, que la crisis de la deuda fue un periodo de intensa redistribución de la riqueza, con grupos empresariales que lograron expandirse aprovechando las dificultades de otros, al tiempo que conseguían transferir al Estado gran parte de la carga de su deuda externa. Las propias reformas acentuaron esta nueva configuración del poder económico, con la precarización laboral, las privatizaciones y la penetración del capital extranjero en la banca, la industria, la minería y los servicios básicos.

3. LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS: LAS DIMENSIONES ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA

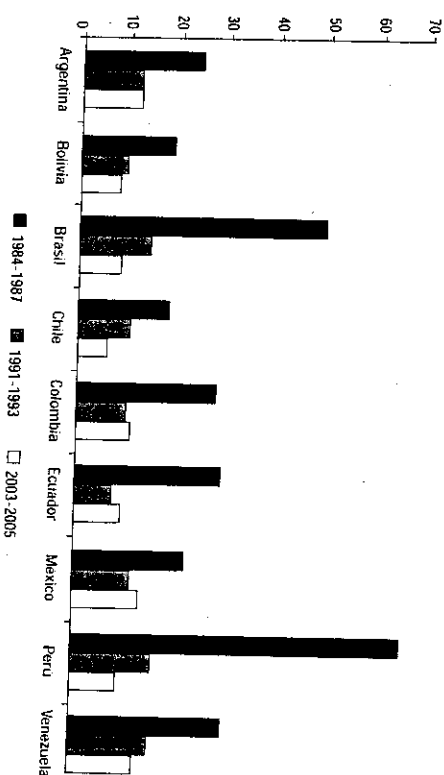
El proceso de reformas ha resultado claramente exitoso en un aspecto: fue capaz de llevar a cabo un programa ambicioso que subvertía los elementos de base de la modalidad de desarrollo anterior. No tuvo éxito en sus resultados económicos y sociales, y a la postre, también políticos. Repasemos estos distintos aspectos.

3.1. LAS APERTURAS COMERCIAL Y DE LA CUENTA DE CAPITAL

En cuanto a la reforma comercial, la apertura fue relativamente rápida y generalizada. Se eliminaron en gran medida las restricciones no arancelarias a las importaciones y disminuyeron fuertemente las tarifas aplicadas. El gráfico 1

muestra esta disminución en los aranceles, gran parte de la cual fue realizada de manera unilateral y sin pedir reciprocidad.

GRÁFICO 1
DERECHOS ARANCELARIOS APLICADOS A LA "NACIÓN MÁS FAVORECIDA" (1984-2005)
(Promedios ponderados por las importaciones)



FUENTE: CÁLCULOS SOBRE LA BASE DE DATOS BASE DE DATOS TRANS Y REFERENCIO DE REGÍMENES DE IMPORTACIÓN (UNICOD/UNITS/22REV. I/PART. I) 1994.

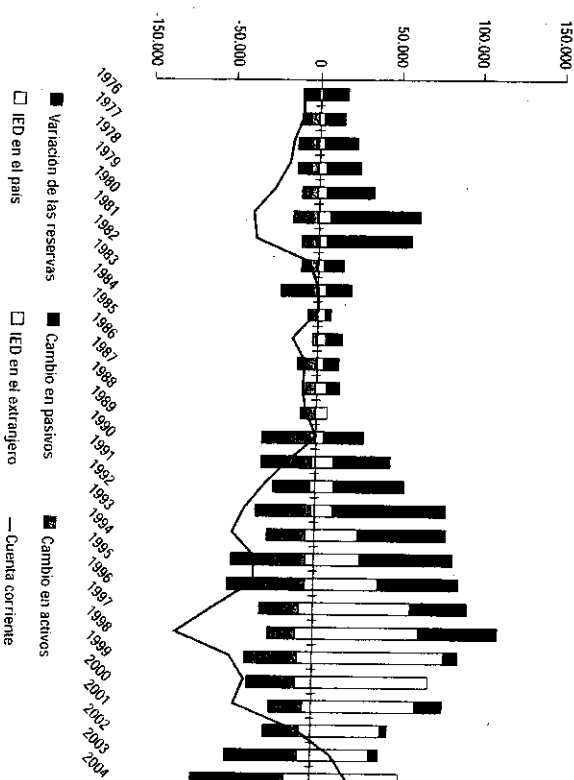
A esta tendencia hay que agregar los procesos de asociación comercial que establecen tarifas preferenciales o la eliminación lisa y llana de tarifas para gran parte de los productos intercambiados. Estos acuerdos son de dos tipos muy diferentes: pactos multilaterales entre países de la región destinados a crear un mercado común regional (Mercado Común Centroamericano, Pacto Andino, MERCOSUR, los dos primeros iniciados en los años 1960) y convenios de libre cambio (en general bilaterales) con países desarrollados o de otras regiones, y en particular con Estados Unidos y la Unión Europea. En estos casos, los convenios incluyen normas que van más allá de las habituales condiciones de acceso a los respectivos mercados, para incluir garantías para la inversión extranjera directa y la propiedad intelectual, normas sobre las compras del sector público y la liberación de los servicios, en particular financieros. Estos acuerdos comerciales buscan así bloquear toda revisión de las reformas liberales, y no solamente las referidas a la apertura comercial.

La apertura al capital extranjero no fue menos amplia. Se otorgó trato nacional a la inversión extranjera directa y de cartera y se eliminaron restricciones sectoriales. En muchos casos, se llegó a darle al capital extranjero un trato más favorable que a las empresas nacionales, a través de tratados de garantía de las inversiones, cuyo número creció fuertemente, pasando de 43 en 1990 a 393 en 2002. Por estos tratados, las compañías extranjeras pueden reclamar compensaciones financieras en el tribunal del Banco Mundial (CIADI) cuando estiman que el estado receptor afectó sus ganancias o realizó una "expropiación indirecta".

En la competencia por atraer IED también se redujeron impuestos y exenciones de desempeño más allá de lo que la propia OMC requiere a través de su normativa "TRIM" (Medidas de inversión relacionadas con el comercio). También se ofrecieron en ocasiones subsidios significativos para atraer inversiones, mediante la conversión de la deuda pública (*debt-equity swaps*) o asumiendo el Estado parte de los costos de la inversión. En cuanto a los flujos de crédito, no solamente se levantaron las restricciones, sino que el diferencial existente entre los intereses internos y los externos llevó a endeudarse fuera a las empresas que podían hacerlo (empresas transnacionales y grandes empresas nacionales). Existieron en algunos casos (el más notorio es el de Chile en los años 1990) políticas para desalentar la entrada de capitales de corto plazo. Sin embargo, tales medidas fueron excepcionales e influyeron más en la composición de los capitales (extendiendo el plazo promedio) que en su monto global.

La apertura de la cuenta de capital expuso la región a los vaivenes de los mercados financieros internacionales. Se registró una fuerte entrada de capitales en la segunda mitad de los setenta y una nueva oleada entre 1990 y 1997, y notorias disminuciones durante las crisis financieras (gráfico 2). Puede también observarse que la composición de los capitales ha ido variando. Los créditos ("aumento de pasivos financieros") predominaron en 1976-1981 y durante la primera mitad de los años 1990, para retraerse radicalmente luego de las crisis asiática y rusa de 1997-1998; en años recientes se registra incluso una cancelación neta de pasivos. La IED tomó creciente importancia durante los años 1990, con las privatizaciones y otras adquisiciones de empresas (y también con inversiones en recursos naturales) y se ha mantenido en niveles relativamente altos, en parte sostenida por la reinversión de utilidades. El gráfico muestra también la evolución de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que es la contraparte contable de los flujos de capitales. Pueden observarse los profundos déficits que generaron las entradas de capitales durante las etapas de crédito fácil, y los rápidos ajustes que sobrevinieron con las crisis, las devaluaciones y la caída de las importaciones.

GRÁFICO 2
FLUJOS DE CAPITAL Y SALDO EN LA CUENTA CORRIENTE (1976-2004)*
(En miles de millones de dólares corrientes)



FUENTE: CÁLCULOS SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA BALANZA DE PAGOS DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, MÉXICO, PERÚ, URUGUAY Y VENEZUELA.

3.2. LA REFORMA FINANCIERA Y LAS PRIVATIZACIONES

La liberalización del sector financiero fue otra medida central del proceso de reformas. Se liberalizaron las tasas de interés anteriormente reguladas y se redujo fuertemente la incidencia del Estado en la orientación del crédito. Por lo general disminuyó la parte de mercado de los bancos públicos, sea porque se los privatizó o bien porque se continuó su expansión mientras se facilitaba la de los bancos privados. En Chile (en 1975) y en México (después de 1987) se privatizaron los bancos provinciales o estatales nacionalizados; en Argentina y Brasil muchos bancos provinciales o estatales pasaron a manos privadas durante los años noventa. En una primera etapa, fueron sobre todo grupos locales los que se expandieron aprovechando la privatización creciente de la actividad. En una segunda etapa se extranjerizó gran parte de la banca; la participación de los

bancos extranjeros, medida como porcentaje de los activos bancarios totales, aumentó durante los años noventa del 10 al 49 por ciento en Argentina, del 6 al 23 por ciento en Brasil, del 19 al 54 por ciento en Chile, del 8 al 26 por ciento en Colombia, del 4 al 40 por ciento en Perú y del 1 al 43 por ciento en Venezuela. En México, esa participación, que era nula en 1990, superaba el 80 por ciento en 2003¹³. Tanto la liberalización financiera como la entrada de banca extranjera eran consideradas garantías de eficiencia, solidez y de mayor disponibilidad (y mejor orientación) del crédito.

Otra reforma importante vinculada con el sistema financiero fue la del sistema de seguridad social, con el reemplazo (total o parcial) de regímenes públicos de reparto por sistemas predominantemente privados de capitalización. La idea era no solamente mejorar la cobertura de los regímenes de jubilación y las pensiones pagadas, sino también crear un mercado financiero de largo plazo que canalizaría el ahorro forzado de los aportantes y aumentaría la inversión y el crecimiento¹⁴. Si bien se preveía un costo fiscal durante un "período de transición", durante el cual el Estado debería seguir pagando las jubilaciones del antiguo régimen sin recibir los aportes correspondientes, se tendió a minimizarlo¹⁵.

También se privatizaron importantes empresas públicas no financieras en la mayoría de los países de la región. El grueso de este proceso transcurrió durante los años 1990, y afectó a empresas de servicios básicos (electricidad, teléfonos, agua, gas, aerolíneas, ferrocarriles), industriales (en particular la siderurgia y la petroquímica) y, en algunos países, también empresas de recursos naturales: minería e hidrocarburos en Bolivia y Perú, hidrocarburos en la Argentina. Otros países abrieron el sector de los recursos naturales al capital privado, pero sin privatizar sus empresas públicas (por ejemplo Chile, Ecuador y Venezuela). La preservación de la propiedad estatal de al menos parte de la minería y el petróleo fue importante para captar una parte significativa de la renta generada¹⁶. Según la CEPAL, las privatizaciones llevadas a cabo en América Latina entre 1990 y 2000 sumaron 172 mil millones de dólares, o el 0,9 por ciento del PIB regional de ese período. Por encima de esa media se encuentran Bolivia (2,5 por ciento del PIB), Perú (1,8 por ciento) y Brasil (1,3 por ciento). Constituyeron así una fuente de ingresos transitoria para el sector público que, sin ser desdénable, no tuvo un impacto decisivo sobre el funcionamiento macroeconómico; sí influyó sobre la estructura del poder económico. Siempre según la CEPAL, el peso económico de las empresas públicas (medido por la participación en las ventas de las mil mayores empresas en diez países) disminuyó desde el 32,5 por ciento en 1990-1992 a sólo el

104

17,1 por ciento en 1998-2000. Quienes más aumentaron su participación en ese período fueron las empresas transnacionales (del 29,9 por ciento al 41,6 por ciento de las ventas totales), en tanto las empresas privadas nacionales la aumentaron del 37,7 por ciento al 41,3 por ciento¹⁷.

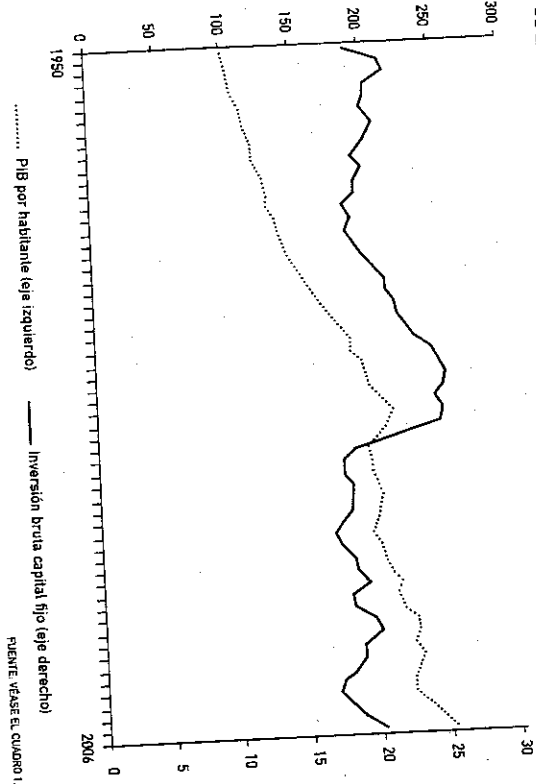
4. EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

4.1. UN CRECIMIENTO ECONÓMICO MEDIOCRE

Vista en una perspectiva de largo plazo, la economía latinoamericana todavía no ha recuperado el dinamismo de las décadas de posguerra. El producto por habitante estuvo virtualmente estancado entre 1980 y 2003, creciendo apenas un 4 por ciento (menos del 0,2 por ciento por ciento anual en promedio). Su evolución fue inestable, como puede también observarse en el cuadro 1: el PIB por habitante se contrajo entre 1981 y 1990, se recuperó entre 1991 y 1998, aunque a tasas muy inferiores a las de 1950-1980; volvió a caer entre 1998 y 2003, y a aumentar (a tasas ahora más consistentes) a partir de 2004. La tasa de inversión no logró recuperarse de su caída de principios de los años ochenta; aunque con oscilaciones, se mantuvo persistentemente varios puntos porcentuales por debajo del 20 por ciento del PIB, unos 6 puntos porcentuales por debajo de la tasa de inversión promedio de los años setenta (gráfico 3).

Este mediocre desempeño no puede atribuirse a la ausencia de profundas reformas, como reseñamos en la sección anterior. Más aún, algunos objetivos intermedios clave fueron alcanzados: se redujo notablemente la inflación, aumentó el comercio internacional y se captaron grandes cantidades de capital extranjero. Pero estos logros no dieron lugar a un proceso sostenido de acumulación y crecimiento. ¿Por qué? Las explicaciones propuestas son variadas. Hay quienes afirman que faltaron reformas, o que estuvieron mal hechas, o que sin las reformas los resultados habrían sido aún peores. También se ha apuntado al cambiante entorno internacional, que alternó la transferencia negativa de recursos de los años ochenta con la afluencia de capitales entre 1990 y 1998, y las crisis de los mercados emergentes de la segunda mitad de los noventa con la reciente mejoría de los términos del intercambio. Desde nuestro punto de vista, y sin ignorar los efectos que sin duda tuvieron los cambios de la economía internacional, el problema principal es más de fondo: los reformadores suponían que la economía respondería de otra manera a los cambios introducidos.

GRÁFICO 3
 AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PIB POR HABITANTE (ÍNDICES, 1950=100)
 Y DE LA INVERSIÓN BRUTA FIJA (EN PORCENTAJES DEL PIB) (1950-2006)



4.2. RESULTADOS DE LA APERTURA FINANCIERA

Así, la apertura financiera no aumentó de manera significativa y sostenida la inversión, como se había anunciado. En muchos casos, los capitales extranjeros se destinaron a la compra de empresas ya existentes, sin aportar a la inversión real: en otros, transitaron por los sistemas financieros locales, que expandieron el crédito al consumo y alimentaron la subida de las bolsas y los mercados inmobiliarios. Ese "efecto riqueza" alimentó a su vez el consumo de las clases más acomodadas. Así, una parte del "ahorro externo" no se sumó a un "ahorro nacional" supuestamente predeterminado por el comportamiento de los agentes locales, sino que indujo la reducción del ahorro de las familias. Por otra parte, la incorporación de las economías latinoamericanas a los mercados financieros internacionales acentuó la inestabilidad económica (lo cual desahienta la inversión de largo plazo), contrariando la visión de los reformadores. En efecto, éstos partían de la idea de que el mayor acceso al crédito permite

repartir en el tiempo el gasto de consumo e inversión, tomando prestado cuando el ingreso disminuye (durante las recesiones) y devolviendo el crédito cuando aquél se recupera. En cuanto al gobierno, se pensaba que la inserción financiera internacional tendría un efecto "disciplinador" sobre las políticas económicas, ya que para dar confianza a los mercados financieros y atraer capitales se seguirían políticas prudentes y, en particular, se evitaría acumular déficit presupuestarios. En la realidad, los movimientos de capitales tuvieron un rol eminentemente pro-cíclico, puesto que alimentaron el gasto durante las fases de crecimiento y se retrajeron durante las crisis. Los gobiernos, por su parte, rara vez contruyeron el gasto durante los auges, y en cambio sí trataron de hacerlo durante las crisis. Esta búsqueda del equilibrio fiscal durante las recesiones pretendía restaurar la confianza en los mercados financieros y, junto a la subida de las tasas de interés, evitar la fuga de capitales. En la práctica, ambas medidas agravaron las recesiones y por consiguiente deterioraron las cuentas fiscales y la solvencia de los agentes endeudados, lo cual terminó consiguiendo los resultados opuestos a los buscados.¹⁸

La apertura prácticamente restringió a los flujos de capitales también afectó los tipos de cambio. El abundante acceso a financiamiento externo tendió a apreciar la moneda de varios países, lo cual fue aprovechado por las autoridades económicas para seguir una política antinflacionaria basada en un "ancla cambiaria". Sin embargo, esto alteró los precios relativos de manera adversa para los sectores productores de bienes y servicios transables internacionalmente, deterioró la competitividad y llevó a la acumulación de déficit comerciales. Cuando tales desequilibrios llegaron a niveles difíciles de sostener, las entradas de capital se contrajeron, desencadenando devaluaciones que afectaron a los agentes locales endeudados en divisas (si no eran exportadores) y precipitaron crisis bancarias y rescates públicos, reeditando la experiencia de principios de los ochenta.

Otro factor que redujo el potencial impacto positivo del capital extranjero sobre el crecimiento se refiere a las condiciones ofrecidas a la IED: condiciones fiscales favorables (incluyendo a veces subsidios explícitos), ausencia de condiciones de desempeño, facilidades para importar y remesar utilidades, tarifas elevadas en los sectores de servicios públicos y garantías a través de los ya mencionados tratados bilaterales de inversión. De este modo se ha renunciado a exigir a las compañías transnacionales la transferencia de tecnología, el desarrollo de una red nacional de proveedores o metas de exportación, que fueron instrumentos importantes en el desarrollo asiático. Más aún, las ventas tributarias han reducido considerablemente el aporte de la IED a los

ingresos públicos, especialmente en la extracción y exportación de materias primas. Así, si bien la región recibió flujos importantes de IED, las condiciones de su ingreso minimizaron su impacto multiplicador sobre la economía.

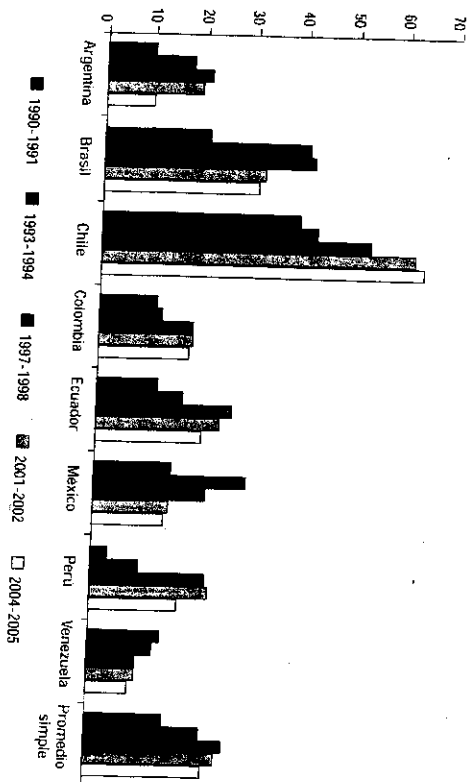
4.3. PROBLEMAS DEL SECTOR FINANCIERO LOCAL

El sector financiero local tampoco tuvo el desempeño que le atribuía la teoría dominante, según la cual la liberación de las tasas de interés y la desregulación del crédito abrirían el acceso al financiamiento a todos los agentes y lo dirigiría automáticamente hacia las inversiones más rentables. En la práctica, una parte significativa del crédito se destinó no a la inversión sino al consumo, y las empresas que tomaban crédito caro no eran en general las más rentables, sino muchas veces aquellas que atravesaban dificultades financieras y necesitaban nuevos créditos para cubrir los intereses de la deuda ya acumulada (lo que en la literatura financiera se denomina "selección adversa"). En los países del Cono Sur que fueron líderes también en la reforma financiera, las nuevas reglas del juego dieron lugar a un crecimiento fulgurante de grupos económicos de capital nacional, en los cuales los bancos del grupo financiaban preferentemente a las empresas del mismo grupo (los llamados "autopréstamos"), que podían así expandirse y comprar otras empresas. Esto dio origen a grupos económicos de gran tamaño y fuerte endeudamiento, muchos de los cuales no resistieron la crisis de la deuda. La posterior concentración y extranjerización de los sistemas bancarios latinoamericanos tampoco eliminaron la fragmentación del crédito, que siguió perjudicando a las empresas pequeñas y medianas, que o bien no accedían al crédito, o bien lo lograban a tasas muy superiores a las que pagaban las empresas de primera línea.

También se afirmaba que las mayores tasas de interés alentarían el ahorro (en particular el que transita por el sistema financiero) y en consecuencia aumentarían el crédito y la inversión. Hubo, por cierto, una reorientación de las economías durante la primera mitad de los noventa, gracias al control de los procesos de alta inflación y a la entrada masiva de capitales externos. Sin embargo, la expansión del crédito no se mantuvo: con pocas excepciones, los sistemas financieros entraron uno tras otro en crisis, lo que provocó una disminución verdadera de la oferta de crédito: después de una crisis los bancos supervivientes se dedican a recomponer la relación capital/activos. La entrada de bancos extranjeros, que siguen en general políticas conservadoras, no modificó esta tendencia. De este modo, en la mayoría de los países (con la

notable excepción de Chile), el crédito bancario al sector privado disminuyó como proporción del PIB desde mediados de los noventa, y muy especialmente en las tres mayores economías de la región, Argentina, Brasil y México (gráfico 4). Así, la liberalización financiera no reorientó el crédito hacia los usos más productivos, ni aumentó durablemente el crédito al sector privado, en especial el de largo plazo. Para eso último también se cifraron esperanzas en la reforma de los sistemas de jubilación.

GRÁFICO 4
CRÉDITO BANCARIO AL SECTOR PRIVADO (EN PORCIENTAJES DEL PIB)



FUENTE: CÁLCULOS SOBRE LA BASE DE FMI, ESTADÍSTICAS FINANCIERAS INTERNACIONALES.

Sin embargo, los resultados de esas reformas no son los anunciados. Por lo pronto, no están encaminadas a mejorar las jubilaciones, que era su meta primera: las altas comisiones cobradas por las sociedades administradoras y el hecho de que sólo una minoría de los aportantes pueden cotizar con regularidad¹⁹ (debido al desempleo y la informalidad laboral) explican que una proporción elevada de trabajadores no tendrán derecho a cobrar jubilaciones, o éstas serán muy bajas. En Chile, cuyo temprano ejemplo inspiró a los impulsores de esta reforma, se calculó que hacia 2025 cerca de la mitad de los afiliados obtendrán pensiones de vejez inferiores a la pensión mínima y no accederán a la garantía estatal por no tener suficientes años de aportes.²⁰ Por

consiguiente, el Estado tendrá que proveer pensiones asistenciales, aumentando aún más el costo fiscal de la reforma. Ese costo equivalía al 6 por ciento del PIB en Chile en 2000 (después de veinte años de reforma) y al 4,6 por ciento del PIB en Argentina, y "se estima que tomarán entre 40 y 70 años para que desaparezca el costo fiscal"²¹. No es sorprendente que el ahorro de los aportantes no haya impulsado el ahorro nacional, ya que tuvo como contrapartida el menor ahorro (o mayor desahorro) del sector público. Luego, las administradoras privadas se dedicaron menos a financiar la inversión productiva del sector privado que a cubrir parte del déficit fiscal que la propia reforma contribuyó a generar: en casi todos los casos, el sector público se convirtió en el principal receptor del financiamiento de las administradoras.

4.4. CAMBIOS INSUFICIENTES EN LA PRODUCTIVIDAD

Tampoco la apertura comercial tuvo los efectos anunciados. La idea general por la cual esta reasignaría los recursos humanos y de capital desde los sectores ineficientes y protegidos hacia los más dinámicos y extravertidos, y que esta reasignación induciría un "crecimiento liderado por las exportaciones" no se materializó. Aumentó sí fuertemente el comercio exterior de la región, como muestra el cuadro 1. En porcentajes del PIB, las exportaciones latinoamericanas pasaron del 13 por ciento en 1990 al 24 por ciento en 2005, en tanto las importaciones crecían del 11 por ciento al 24 por ciento²². Puede observarse que, desde el punto de vista contable, la expansión de las importaciones neutralizó la aportación positiva de las exportaciones al PIB, ya que la contribución de las "exportaciones netas" (exportaciones menos importaciones) al crecimiento fue ligeramente negativa entre 1990 y 2005.

Sin embargo, el principal efecto esperado de la apertura consistía en el cambio de estructura y las ganancias de eficiencia y productividad que ésta traería consigo. Es incontestable que se modificaron la estructura de la producción y el empleo, pero no fue un cambio que permitiera acelerar el crecimiento y reducir la brecha de producto por habitante y productividad con los países desarrollados. Así, la participación de las manufacturas en el PIB latinoamericano disminuyó del 19,0 al 17,9 por ciento del PIB entre 1990 y 2005²³, con caídas significativas en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Uruguay y Venezuela; esa participación se mantuvo en Brasil, creció ligeramente en México y más marcadamente en Costa Rica, El Salvador, Honduras y República Dominicana, países estos últimos en donde aumentó la

incidencia de la maquila de exportación. Un examen más detallado de la estructura de la industria indica pocos avances en su composición cualitativa. En un estudio de la CEPAL²⁴ que estudia su evolución en el largo plazo se muestra que las ramas "intensivas en recursos naturales" tenían en 2000 la misma participación que en 1970 (alrededor del 50 por ciento del valor agregado industrial), en tanto las industrias "difusoras de conocimiento", que tienen un rol estratégico en el logro de un desarrollo sostenido, aumentaban su participación del 21 al 28 por ciento, mucho menos que los países asiáticos que redujeron su brecha de productividad industrial con Estados Unidos (cuadro 2). Más aún, el mayor peso relativo de las industrias difusoras de tecnología se debía solamente a su desempeño en Brasil y México, y en este último caso parte de la industria electrónica se limita al montaje de insumos importados, por lo cual la "difusión de tecnología" es en realidad muy limitada. Esta situación explica al menos en parte que la brecha de productividad entre las industrias latinoamericanas y la de Estados Unidos se haya ampliado a una tasa media anual del 1,7 por ciento durante esos treinta años.

CUADRO 2
ESTRUCTURA INDUSTRIAL Y BRECHA DE LA PRODUCTIVIDAD
CON EE.UU. EN PAÍSES SELECCIONADOS

SECTORES INTENSIVOS EN	1970	2000	BRECHA DE PRODUCTIVIDAD VARIACIÓN MEDIA ANUAL 1970-2000
	América Latina	50,3	
Recursos naturales	28,6	20,6	1,7
Mano de obra	21,1	28,3	
Difusión de conocimiento	54,8	69,9	
Argentina	22,6	15,1	0,4
Mano de obra	22,7	14,7	
Difusión de conocimiento	46,0	47,7	
Recursos naturales	32,0	20,8	1,5
Mano de obra	22,0	31,4	
Difusión de conocimiento	41,7	67,5	
Recursos naturales	21,8	20,5	1,4
Mano de obra	16,5	12,0	
Difusión de conocimiento	51,0	59,7	
Recursos naturales	34,0	27,6	1,2
Mano de obra	15,0	12,7	
Difusión de conocimiento			

CUADRO 2
ESTRUCTURA INDUSTRIAL Y BRECHA DE LA PRODUCTIVIDAD
CON EE UU EN PAISES SELECCIONADOS (CONT.)

SECTORES INTENSIVOS EN	BRECHA DE PRODUCTIVIDAD VARIACIÓN MEDIA ANUAL 1970-2000		
	1970	2000	
México	50.0	43.7	1.6
Recursos naturales	29.8	21.6	
Mano de obra	20.2	34.7	
Difusión de conocimiento	57.5	60.7	
Perú			4.7
Recursos naturales	31.4	34.0	
Mano de obra	11.1	5.2	
Difusión de conocimiento	56.7	69.6	
Recursos naturales	32.3	21.1	1.0
Mano de obra	11.0	9.3	
Difusión de conocimiento	59.3	28.5	
Recursos naturales	29.9	8.6	-4.0
Mano de obra	10.7	43.0	
Difusión de conocimiento	84.5	59.8	
Recursos naturales	11.6	11.6	-2.9
Mano de obra	3.9	28.5	
Difusión de conocimiento	2.7	38.0	
Recursos naturales	32.6	14.6	-0.2
Mano de obra	24.7	47.3	
Difusión de conocimiento			

FUENTE: TOMADO DE GONDI, PANCHI, E. PERINI Y VERGARA (2001).

Estos indicadores sugieren que no hubo una reasignación masiva de factores productivos desde sectores de baja productividad hacia actividades de alta productividad. Esta falencia se puede corroborar observando la evolución de la estructura del empleo. Entre 1990 y 1999, el empleo en dieciséis países latinoamericanos aumentó a una tasa promedio del 2.2 por ciento anual, en base a un crecimiento del 3.0 por ciento anual del empleo en los sectores productores de no transables, y de sólo el 0.8 por ciento en los productores de transables. Pero además, de los 26.2 millones de puestos de trabajo urbanos creados en ese periodo, las dos terceras partes (17.2 millones) correspondían al sector informal, típicamente de baja productividad²⁵. Estos resultados, que se refieren al conjunto de la economía, no son incompatibles con importantes ganancias de productividad en determinados sectores, industriales u otros. Por el contrario, se han evidenciado fuertes aumentos de productividad en varios sectores

industriales de algunos países, pero sin creación significativa de empleo, o con destrucción de empleo, como en Argentina, Brasil y Uruguay²⁶. Así, estos avances no desencadenaron un crecimiento general del producto y la productividad, y contribuyeron a aumentar la heterogeneidad económica y social de estos países.

4.5. LIBERACIÓN 'VERSUS' DESTRUCCIÓN DE RECURSOS PRODUCTIVOS

Los impulsores de las reformas no tuvieron en cuenta la importancia de las vinculaciones "hacia atrás" y "hacia adelante" que deben tener los sectores dinámicos para dar lugar a un proceso de desarrollo, y claramente imaginaron una reasignación de recursos más rápida y "virtuosa" de la que en realidad ocurrió. Así, los logros en términos de exportaciones se produjeron en muchos casos en sectores con escasa vinculación productiva con el resto de la economía, como son las industrias maquiladoras en México, América Central y algunos países del Caribe, o las explotaciones mineras que, al pagar pocos impuestos, terminan siendo enclaves económicos. A fuerza de incentivar la radicación de actividades extraveritadas con incentivos fiscales y liberándolas de todo requisito de uso de insumos internos y transferencia de tecnología, se ha minimizado el efecto positivo que tanto la inversión extranjera como las exportaciones pueden tener. Además, el proceso de apertura sustituyó productos locales por extranjeros, sobre todo en los países que apreciaron sus monedas, que fueron la mayoría durante los años noventa. De este modo, se destruyó un tejido industrial anteriormente protegido, sin darle verdaderamente la posibilidad de modernizarse o reconvertirse.

Lejos de preocuparse por esa desindustrialización, los reformadores estimaban que era la manera cabal de reestructurar la economía, ya que así se "liberaban" recursos que emigrarían a otros sectores siguiendo las ventajas comparativas: era, decían algunos de ellos, el proceso de "destrucción creativa" de Schumpeter. Ahora bien, la política seguida está en las antipodas del proceso de cambio estructural schumpeteriano. En éste, el empresario que quiere introducir una innovación debe captar los recursos productivos pagándoles a un precio mayor al que están recibiendo (para lo que recurre al crédito). Si la innovación tiene éxito, el empresario obtiene ganancias extraordinarias que le permiten pagar los mejores salarios y devolver el crédito, hasta que su innovación es copiada por los competidores y se consume el remplazo del viejo procedimiento por el nuevo²⁷. Así, en un proceso schumpeteriano, el factor que inicia el cambio estructural es la innovación, que reasigna los factores

productivos sin que esos recursos tengan que pasar por un período de desempleo. La creación prima lógicamente sobre la destrucción. En cambio, en la estrategia aperturista seguida, se empieza por destruir parte de los sectores anteriormente protegidos para que expulsen mano de obra y capital suponiendo que, por obra de los mecanismos del mercado, esos recursos irán a parar a los sectores más competitivos. Ya hemos recordado cómo la brujula de los mercados, en especial los financieros, no orientaron correctamente los capitales hacia sus usos más productivos: lo que queremos destacar ahora es que, en este esquema, la destrucción precede lógicamente a la creación. Además, esa destrucción puede no absorberse fácilmente: los trabajadores desempleados pueden no adaptarse rápidamente a tareas que requieran otras calificaciones, y en el plano macroeconómico, la menor demanda reducirá los incentivos para crear empleo y para invertir (mientras que en el esquema schumpeteriano hay una *expansión* de la demanda). Puede entonces producirse la conocida trampa del desempleo prolongado, durante el cual el trabajador ve degradarse su calificación y su patrimonio, sus hijos abandonan la escuela, y en definitiva hay una pérdida de capital humano difícil de revertir. En cuanto al capital, tiende a olvidarse que cuando éste se materializa en una inversión física, no es en general adaptable para otros fines que los originalmente previstos. Puede aseverarse que no se trata de reorientar el stock de capital sino su flujo, el ahorro. Ahora bien, en las economías capitalistas el grueso del ahorro son las ganancias no distribuidas de las empresas: al deteriorarse su rentabilidad, ese ahorro desaparece. En otras palabras, cuando la destrucción precede la creación, no se "libera" el capital para que pueda reasignarse, se destruye.

5. EL CORRELATO SOCIAL Y POLÍTICO

5.1. LAS CONSECUENCIAS SOCIALES

La crisis económica de los años ochenta y las reformas estructurales tuvieron profundas consecuencias sobre el empleo. La distribución del ingreso y la pobreza. Respecto del primero, los países de la región no fueron capaces de generar suficiente empleo para enfrentar un aumento rápido de la población activa (influida por la mayor participación femenina en el mercado laboral) y en particular no crearon suficientes empleos de buena calidad (esto es, formales, de alta productividad y bien remunerados). Parte de la responsabilidad recae sobre el estancamiento económico de los años ochenta, pero se observa que la recuperación parcial de los años 1990-1998 no mejoró el panorama: de

hecho, el desempleo urbano abierto aumentó entre esos años del 5,8 al 10,3 por ciento de la población activa. Llegando al 11,0 por ciento en 2003. Entre las causas de este resultado, además de las tasas de crecimiento relativamente bajas, hay que mencionar el estilo de reestructuración productiva predominante, en donde las empresas buscan aumentar la productividad y recuperar los márgenes de ganancia a través de la disminución del nivel del empleo. Otro cambio, ya mencionado, se refiere a la estructura del empleo y al deterioro de su calidad: por un lado, disminuyó la importancia del sector público y de la gran empresa privada como proveedores de empleo, y por el otro aumentó la de los empleos de baja productividad, tales como los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, los empleados en las microempresas y el servicio doméstico. En muchos de esos empleos las condiciones de trabajo son precarias, con la mayoría de los empleados excluidos de los sistemas de salud o pensiones, y con la mayoría de los asalariados trabajando sin contrato de trabajo y sin que se respeten, con frecuencia, los derechos laborales básicos, incluyendo los de libertad de negociación y asociación²⁸.

La distribución del ingreso empeoró fuertemente durante los años ochenta en casi todos los países de la región (las excepciones son Colombia y Uruguay). Por un lado, la caída de los salarios reales, el aumento del desempleo, la pérdida de puestos de trabajo en la industria y el sector público y la reducción del gasto social afectaron a los grupos de menores ingresos; por el otro, la crisis aumentó la rentabilidad de las operaciones financieras y la concentración patrimonial que beneficiaron a los sectores de altos ingresos. Este deterioro en la distribución no se corrigió significativamente desde entonces, pese a la caída de la inflación, a cierta recuperación de la tasa de crecimiento, al aumento del gasto social (cuadro 3).

Una razón es el ya mencionado deterioro en la estructura del empleo. Otra se refiere a la evolución de las remuneraciones: a partir de principios de los noventa, los ingresos reales de los asalariados, medidos en líneas de pobreza per cápita, permanecieron estables o decrecieron ligeramente en la gran mayoría de los países de la región, y sólo crecieron significativamente en Chile y Colombia: los ingresos de los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos disminuyeron en la mayoría de los países, incluyendo a los de mayor tamaño (Argentina, Brasil y México)²⁹. Asimismo, existen factores estructurales que tienden a perennizar la desigualdad. Existe en particular una notable diferencia en la densidad ocupacional (el número de personas ocupadas sobre el total del hogar) entre los hogares más pobres y los más ricos (en el decil más pobre esa densidad varía entre 0,15 y 0,30, y el más rico supera

o, 60). También es dispar el acceso a la educación, con el decil más pobre que recibe alrededor de dos años menos de enseñanza que el promedio nacional, en tanto el decil más rico tiene cuatro años de estudio más que el promedio, considerando además la diferente calidad de la educación a la que accede cada grupo, hay una brecha educativa persistente que determina las oportunidades ocupacionales. En cuanto a la distribución del patrimonio (y de los ingresos que generan), ésta tiende a ser más desigualitaria que la de la educación.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: RELACIÓN DEL INGRESO MEDIO PER CAPITA DE LOS HOGARES DEL DECIL MÁS RICO Y DE LOS CUARTO DECILES MÁS POBRES (1980-2005)

	1980	1990	1999	2005
Argentina	9,9	13,5	14,4	14,4
Bolivia	...	17,1 ^a	24,7	30,3 ^b
Brasil	25,3 ^c	31,2	32,0	26,5
Chile	...	18,2	18,7	18,9 ^d
Colombia	...	24,9 ^e	22,3	25,2
Ecuador	...	11,4	17,2	17,0
México	10,6 ^f	17,2 ^a	17,9 ^g	14,7
Uruguay	10,7	9,4	8,8	9,3
Venezuela	7,8	12,1	15,0	13,7

FUENTE: CEPIL, *MANEJO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA, VARIOS NÚMEROS* (1987, n.º 2002, n.º 1974, n.º 2003, n.º 1994, n.º 1984, n.º 2008)

Los niveles de pobreza han disminuido lentamente tras su fuerte incremento de los años ochenta. El porcentaje de población cuyos ingresos son inferiores a la "línea de pobreza" pasó del 40,5 por ciento de la población en 1980 al 48,3 por ciento en 1990 y al 42,0 por ciento en 2004. En términos absolutos, la población pobre ha seguido aumentando, desde 136 millones de personas en 1980 a 200 millones en 1990 y 217 millones en 2004. La lenta reducción de los índices de pobreza ha estado influida por el bajo crecimiento económico y la desigual distribución del ingreso aunque, en algunos países, las transferencias públicas han logrado disminuciones más significativas que las que se podían anticipar por el solo crecimiento económico.

Puede concluirse que los objetivos de mayor equidad social y reducción significativa de la pobreza han sido tanto o más esquivos que el de un crecimiento económico dinámico y sustentable.

5.2. ALGUNAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LAS REFORMAS

El proceso de reformas económicas ha tenido un impacto importante en la estructura de poder político. La limitación del papel económico del estado, la redistribución del patrimonio a favor de agentes privados y el mayor papel que éstos pasaron a tener en el proceso económico fortalecieron notablemente su poder político. Por otra parte, varios países hicieron independientemente Bancos Centrales, poniendo parte importante de las decisiones económicas a manos de un órgano que no está ni elegido ni controlado por los ciudadanos. Así, "en varios países de la región, los procesos decisivos públicos tienen como actores privilegiados al ejecutivo, la tecnocracia económica y las asociaciones empresariales"³⁰. A esta situación cabe agregar la ingerencia de los organismos de crédito multilateral en las políticas económicas y sociales, que se ha prolongado más allá de la crisis de la deuda. Esta concentración del poder de decisión en pocos agentes, muchos de los cuales no representan a la mayoría de la población (y en algunos casos, son extranjeros), ocurrió paradójicamente mientras se afianzaban los procesos de democratización en la región.

Esta situación dio lugar a cierta insatisfacción ciudadana, que aparece en las sucesivas encuestas realizadas por Latinobarómetro³¹. El descontento no se refiere a la democracia en sí, sino a la forma en que funciona: en 2005, un 61 por ciento de los consultados dijo estar insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país. Las mismas encuestas muestran que, en 2005, solamente un 27 por ciento estaba satisfecho con la forma en que la economía de un país funcionaba en su país (en 2003 los satisfechos eran apenas un 16 por ciento). Otro indicador de la percepción popular de las reformas económicas lo consideraba que las privatizaciones de empresas públicas habían sido beneficiosas para su país, ésa era la opinión de sólo un 31 por ciento en 2005 (y de un 21 por ciento en 2003). Asimismo, disminuyó fuertemente la proporción de la gente que pensaba que el estado debía dejar la actividad productiva en manos del sector privado (51 por ciento en 1998, 35 por ciento en 2002), y a la pregunta de quién debía proveer los servicios básicos (electricidad, agua, salud, etc.), un 70 por ciento consideró que era el estado y sólo el 21 por ciento prefirió al sector privado. Puede constatarse que la opinión respecto a las reformas económicas y sus resultados varían según la situación económica (son más negativas en momentos de crisis), pero también es claro que la aprobación es minoritaria y que muestra una tendencia declinante.

Así, las reformas no han logrado generar un consenso social y político, sin el cual una modalidad de desarrollo no puede consolidarse. Por el contrario, en varios países latinoamericanos, las elecciones recientes han puesto en el gobierno a fuerzas políticas que cuestionan aspectos centrales del proceso de reformas.

CONCLUSIONES

Una modalidad de desarrollo sustentable debe ser capaz de generar un proceso de crecimiento y acumulación del capital sostenido y un consenso político y social en torno a una forma de producir, acumular y distribuir. Los resultados obtenidos tanto en el terreno económico como en el social y político indican que el proceso de reformas fue efectivo en desmantelar la anterior modalidad de desarrollo, pero no ha logrado hasta ahora dar lugar a una nueva.

En este trabajo hemos tratado de mostrar los componentes centrales del proceso de reformas y cómo la brecha entre sus promesas y sus resultados no se debieron a shocks externos o errores de implementación (que sin duda hubo), sino básicamente a que partían de supuestos equivocados sobre la lógica del funcionamiento y del cambio económico, y a que olvidaron enseñanzas importantes de la experiencia histórica: la importancia de desarrollar un mercado interno que incluya a la mayoría de la población; el establecimiento de vínculos entre los sectores dinámicos y el resto de la economía, y evitar que las actividades de exportación se conviertan en enclaves; el rol que para ello debe jugar el estado, captando una parte sustancial de las rentas naturales por la vía impositiva o de la propiedad estatal; y su papel central para impulsar el proceso de desarrollo con políticas activas, y para obrar por la integración territorial, social y económica.

Asistimos ahora a una reorientación de las políticas de desarrollo en varios países, tanto en aspectos de manejo macroeconómico como estructurales. Una mejora en el marco externo a partir de 2003 (en especial en los términos del intercambio) amplió el margen de maniobra de los gobiernos, al relajar las restricciones externas y fiscales. Esto fue aprovechado por varios países para tomar distancia del FMI y de sus políticas. Es todavía temprano para caracterizar esta nueva etapa, pero es posible apoyarse en la experiencia histórica para identificar qué elementos deberían reunirse para dar lugar a una nueva modalidad de desarrollo.

El cuadro 4 propone una síntesis esquemática de la experiencia histórica, procurando destacar los factores económicos, sociales y políticos que se articulan entre sí para estructurar una modalidad de desarrollo. Retomamos aquí las categorías de análisis y la periodización de la historia económica de América Latina que fueron propuestas por Aníbal Pinto, a la que añadimos el modelo que se generalizó en los años noventa³². Como es inevitable, este cuadro simplifica tanto el pensamiento de Pinto como la riqueza y diversidad que revisitaron las experiencias nacionales. Busca presentar claramente los aspectos que nos parecen cruciales no solamente para entender la evolución pasada, sino también para caracterizar el cambio histórico que introdujeron las reformas más recientes. Repasamos así cuáles han sido los agentes y sectores portadores de las distintas modalidades de desarrollo, las ideologías que las han guiado o justificado, así como sus contradicciones y vulnerabilidades cuya resolución puede llevar, en determinadas condiciones históricas, a una nueva modalidad de desarrollo.

MODALIDADES DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA DESDE FINES DEL SIGLO XIX HASTA PRINCIPIOS DEL AÑO 2000
CUADRO 4

Fuerza principal de dinamismo del sistema	Sector clave o eje	Agentes principales	Correlato social y político	Políticas económicas
Demanda internacional	Complejo exportador. Los nexos con el resto de la economía dependen del tipo de exportación y del rol del Estado (impuestos)	Oligarquía terrateniente y minera. Burguesía nacional. Acción económica del Estado	Organización de los Estados con orden oligárquico. Crisis de las comunidades indígenas. Surgimiento de clases medias y movimientos populares	Apertura comercial. Incentivos para el capital extranjero y la inmigración. Patrón oro
Demanda interna, incluyendo clases populares; sustitución de importaciones	Actividad industrial, principalmente de industrial ligeros o tradicionales	Burguesía nacional. Acción económica del Estado	Mayor integración y protagonismo de clases medias y populares urbanas. Regímenes reformistas o populistas	Intervención del Estado para apoyar o liderar la industrialización
Demanda interna de sectores con mayor poder adquisitivo; creciente rol de demanda externa	Producción de bienes de consumo durable de mayor valor unitario	Empresas transnacionales industriales; empresas públicas y grupos nacionales	Mayor concentración del ingreso y conflictividad social. Regímenes autoritarios	Esfuerzos por lograr una mayor integración de la industria. Política macroeconómica de <i>Stop and go</i>
Demanda externa y demanda interna de sectores con poder adquisitivo mediano y alto	Industrias transformadoras de recursos naturales y/o turismo y maquila. Algunos bienes de consumo durable. Servicios privatizados	Empresas transnacionales en la industria; recursos naturales. Servicios privatizados y bancos. Agencias financieras internacionales	Persistencia de desigualdades. Democracia formal con crecientes problemas de legitimidad por exclusión social y toma de decisión fuera de las instituciones electivas	Apertura comercial y de la cuenta de capital; desregulación. Inflexión, usando políticas de prioridad a la lucha contra la inflación, usando políticas monetaria y cambiaria. Lucha contra la pobreza a través de asistencialismo

MODELO PRIMARIO EXPORTADOR INDUSTRIALIZACIÓN BASADA EN EL MERCADO INTERNO
INDUSTRIALIZACIÓN AUTOCENTRADA, SEGUNDA ETAPA
AÑOS NOVENTA Y PRINCIPIOS DE 2000

MODALIDADES DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA DESDE FINES DEL SIGLO XIX HASTA PRINCIPIOS DEL AÑO 2000 (CONT.)
CUADRO 4

Discurso dominante	Modelo PRIMARIO EXPORTADOR INDUSTRIALIZACIÓN BASADA EN EL MERCADO INTERNO	INDUSTRIALIZACIÓN AUTOCENTRADA, SEGUNDA ETAPA	AÑOS NOVENTA Y PRINCIPIOS DE 2000
"Civilización o barbarie", "Orden y progreso", "Positivismismo", "Liberalismo económico"	Modernización, nacionalismo, estatismo, industrialización como eje del desarrollo	Desarrollismo, Debate entre estructuralismo y monetarismo	Neoliberalismo. Los problemas se deben a shocks externos, errores de manejo o carácter incompleto de las reformas. Hay que profundizarlas y completarlas con reformas de segunda generación que desregulen más el sector laboral y mejore la "gobernanza"
Disecación entre la estructura de la producción (simple, sector primario) y del consumo (diversificada, de manufacturas)	Los cambios afectan la producción para el mercado interno, pero se mantiene la estructura tradicional de las exportaciones	Estructura de oferta impropia de países de ingresos medios relativamente bajos. La necesidad de divisas aumenta, sin cambios suficientes en la estructura de las exportaciones	La concentración del ingreso, la creciente incidencia del capital extranjero, la apreciación cambiaria, la apertura a las importaciones y la difusión interna del aumento de las exportaciones
Alta dependencia respecto del dinamismo de la demanda de los sectores populares en expansión y/o política de los sectores populares en expansión	Tendencia al desequilibrio exterior. Límites del mercado interno o solvente	Problemas de economías de escala y de balanza de pagos. La concentración del ingreso afecta el ahorro, genera conflictividad social y exige un rol compensador del Estado (problemas fiscales e inflación)	Problemas de integración nacional y social, por el retroceso de la función integradora del Estado, las desigualdades y la pobreza. Vulnerabilidad de los sectores externo, bancario y fiscal, por dependencia de capitales externos. Insuficiente crecimiento del producto, del empleo y del ahorro nacional

NOTAS

1. Celso Furtado, *La economía latinoamericana, formación histórica y problemas contemporáneos*, editorial Siglo XXI, 1998 (primera edición en español, 1971; octava edición en español revisada, 1976).
2. CEPAL, *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984*, Santiago de Chile, 1985. Redactado por Enzo Faletto y Pedro Sáinz, y parcialmente reproducido en 50 años de pensamiento de la CEPAL, textos seleccionados, Fondo de Cultura Económica-CEPAL, Santiago de Chile, 1998, volumen 2, pp. 785-816.
3. Véase Rosemary Thorp, "Las economías latinoamericanas, 1939-c.1950", en: Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina*, tomo 11, Economía y sociedad desde 1930, Editorial Crítica, Barcelona, 1997.
4. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Véase CEPAL, *América Latina en el umbral de los años 80*, E-CEPAL-G.1106, Santiago de Chile, noviembre de 1979, p. 58.
5. Pedro Sáinz y Alfredo F. Calcaño, "En busca de otra modalidad de desarrollo", *Revista de la CEPAL* núm. 48, diciembre de 1992.
6. Véase Alfredo Calcaño y Amalia Martínez, *La evolución de la estrategia de los bancos acreedores*, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, diciembre de 1988 y Roberto Bouzas, *Entre la heterodoxia y el ajuste: negociaciones financieras externas de América Latina (1982-1987)*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
7. Véase el discurso de James Baker en: FMI, *Papers and Proceedings*, 1985.
8. Véase Banco Mundial, *Latin America and the Caribbean a decade after the debt crisis*, Washington D.C., septiembre de 1993, pp. 55 y 56.
9. Véase CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Santiago de Chile, 1959, texto elaborado por Raúl Prebisch, parcialmente reproducido en 50 años de pensamiento de la CEPAL, textos seleccionados, Fondo de Cultura Económica-CEPAL, Santiago de Chile, 1998, volumen 1, pp. 335-337. Cabe destacar que la CEPAL propoñía en particular desarrollar las exportaciones de manufacturas.
10. Véase Chioski, Armanan y Papageorgiu, Demetri (eds.), *Economic liberalization in developing countries*, Cambridge Mass., Basil Blackbell, 1986.
11. Según el entonces Director Gerente del FMI: "Intervenimos de forma más decisiva, naturalmente, cuando un país sufre una aguda crisis en su balanza de pagos y nos pide ayuda para hacer frente a esa situación. Entonces tratamos de aprovechar esa crisis para conseguir una mejora duradera, esforzándonos a llegar a la raíz de los problemas. [...] Lejos de dejar para mañana la adopción de las medidas correctivas inevitables, estos programas tratan de agruparlas desde un principio en un conjunto lo más acabado posible para restablecer la confianza y crear las bases para el progreso futuro". Véase Michel Camdessus, "Los elementos clave de los programas de ajuste estructural", en *Contribuciones CIEDIA*, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1991.
12. Banco Mundial, *World Development Report 1987*, Oxford University Press, Nueva York, 1987, pp. 91, 108 y 110.
13. Véase J. Hawkins y D. Mihaljek, "The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and system stability: an overview", in BIS Papers no 4, Basilea, agosto de 2001, y J. Sidaoui, "The Mexican financial system: reforms and evolution, 1995-2005", en BIS Papers núm. 28, Basilea, agosto de 2006.
14. Véase Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis, Policies to protect old and promote growth*, World Bank-Oxford University Press, 1994, p. 254.
15. Véase I. Gil, J. Packard y J. Yermo, *Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America*, Banco Mundial, marzo de 2004. En este informe se afirma, algo ambiguamente, que "las reformas pueden haber tenido efectos positivos en los balances fiscales" (p. xi), pero también que "en algunos casos los costos de la transición resultaron mayores que lo anticipado" (p. 2).
16. Véase UNCTAD, *Trade and Development Report 2005*, capítulo 3, Ginebra, 2005.
17. Véase CEPAL, *Globalización y desarrollo*, p. 195, Santiago de Chile, 2002.
18. Esta conducta paradójica es llamada el "juego de la confianza" por Paul Krugman, por el cual se toman medidas macroeconómicas "que pueden carecer de sentido en sí mismas, pero que las autoridades creen que se ajustan a los prejuicios de los inversores". Véase su artículo "How Washington worsened Asia's crash", *The New Republic*, octubre de 1998. Sobre el mismo tema, puede consultarse: L.C. Bresser Pereira, "Incompetencia e confidence building por trás de 20 anos de quase estagnação da América Latina", *Revista de Economia Política*, 21 (1), enero-marzo de 2001, y UNCTAD, *Trade and Development Report 2006*, Ginebra, 2006, pp. 138-140.
19. El costo administrativo promedio en once países latinoamericanos equivalía al 26 por ciento de las cotizaciones en 2003 y la población cotizante era sólo el 27 por ciento de la fuerza de trabajo en 2002. Véase Carmelo Mesa-Lago, "Evolución de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL* 84, diciembre de 2004. Los países considerados son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.
20. S. Berstein, G. Larrain y F. Piro, "Gobernura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 20 años plazo", Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones, *Documento de Trabajo* n° 12, noviembre de 2005.
21. Véase Carmelo Mesa-Lago, "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", CEPAL, *Serie financiamiento del desarrollo* n° 144, Santiago de Chile, marzo de 2004.
22. Cálculos basados en cifras de la CEPAL, en dólares constantes de 2000.
23. También cayó, en la región, la participación de la construcción y de los servicios comunales, sociales y personales, en tanto creció la de minería y transporte y comunicaciones.
24. Véase M. Cimoli, G. Porcile, A. Primi y S. Vergara, "Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina", en Mario Cimoli (ed.), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Proyecto CEPAL-BID, Santiago de Chile, noviembre de 2005.
25. Véase Pedro Sáinz, "La equidad en Latinoamérica desde los años noventa", *Cuadernos del CENDES*, año 22, n° 60, tercera época, septiembre-diciembre de 2005.
26. Véase Marco Holland y Gabriel Porcile "Brecha tecnológica y crecimiento en América Latina", en Cimoli (ed.), *op. cit.*
27. Véase Joseph A. Schumpeter, *The theory of economic development*, Harvard University Press, 1934.
28. ILPES, 1998, *op. cit.*, pp. 34-38.
29. Véase CEPAL, *Paradigma Social de América Latina 2006*, Anexo Estadístico, Santiago de Chile, 2007.
30. ILPES, *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*, Santiago de Chile, 1998, p. 119.
31. Corporación Latinoamericana, *Informe Latinoamericano*, varios años.
32. Véase Amthal Pinto, "El modelo de desarrollo reciente en América Latina", *El Trimestre Económico* 150, vol. XXXVIII (2), n° 150, México, abril-junio 1971.