

UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA DE LA REFORMA ECONÓMICA, LA CRISIS SOCIAL Y LA VIABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Oswaldo Sunkel

1. Introducción

Se ha convertido en un lugar común afirmar que en estas últimas décadas del siglo XX estamos viviendo un proceso de profundas transformaciones de todo orden: tecnológicas, económicas, sociales, políticas, culturales y del sistema internacional. Estas estarían configurando una situación que ha sido denominada provocativamente “el fin de la historia y el último hombre” (Fukuyama 1991, 1992). Las hipótesis que sustentan este tipo de pensamiento tan ampliamente difundido en la actualidad sostienen que, en virtud de la evolución acumulativa de las ciencias naturales y de una creciente “necesidad de reconocimiento” en las poblaciones, se habría terminado por imponer la democracia liberal en lo político y el sistema de mercado, en su versión neoliberal o neoconservadora, en lo económico. Esta idea, o más bien esta ideología, según la cual habríamos llegado a una estación terminal del proceso histórico, algo así como la fase superior del capitalismo, me parece equivocada y, lo que es peor, frustrante: cierra el debate en lugar de abrirlo.

Considero más fructífero explorar una hipótesis parecida, pero que no tiene carácter determinista, es mucho menos ambiciosa y está desprovista de ropajes ideológicos y mesiánicos. De acuerdo con esta hipótesis, el mundo estaría pasando

por una **fase histórica** en que por múltiples y poderosos motivos, internos e internacionales, se acentúa notablemente el predominio de la teoría y la praxis de la democracia liberal en lo político y del sistema de mercado en lo económico (Sunkel 1992/93). Pero el futuro, para bien y para mal, continúa abierto, tanto para los países desarrollados como especialmente para los que, como los nuestros, aún tienen mucho camino por recorrer antes de alcanzar aquel estado ideal, suponiendo además que están en la vía correcta y no en un desvío.

Esta manera de conceptualizar la realidad actual le atribuye una temporalidad histórica de carácter más bien cíclico o dialéctico y diferencia además entre los países centrales y los periféricos. Esto tiene al menos dos implicaciones supremamente importantes. Una, que el futuro no está de ninguna manera predeterminado desde ahora y para siempre, que siguen por consiguiente existiendo alternativas posibles, mejores y peores, y que por tanto concebir utopías y elaborar visiones y programas alternativos de futuro continúa siendo un ejercicio posible, útil y necesario. Esto tiene importantes consecuencias en el plano intelectual y político, en especial para las generaciones más jóvenes, que en ausencia de una perspectiva de esta naturaleza han sido desmovilizadas ideológica y políticamente.

La segunda implicación es igualmente significativa. Un mínimo de realismo, que no debe confundirse con pragmatismo, obliga a reconocer que **en la fase histórica actual** las condiciones objetivas y subjetivas impulsan y propenden al establecimiento del régimen democrático, la economía capitalista y el mercado. Pero ello no significa que haya una sola y única versión de democracia liberal y de economía de mercado, como las que existen en el mundo anglosajón y se pregonan como modelo exclusivo e ideal. Aparte de que el socialismo, aunque el mercado se expanda, sigue vigente en varios países, y entre ellos nada menos que en China, hay en el mundo una variedad de casos diferentes del capitalismo individualista anglosajón. Es el caso de los capitalismos “administrados”, ya sea en formas cooperativas o corporativas, como en Alemania, Austria, Italia, Suecia, Japón, Taiwán, Korea, Singapur y tantos otros. Bajo ropajes similares estos países esconden realidades muy diversas, no sólo en lo económico (Chandler 1990; Ostry 1990), sino también en lo político, donde persisten o amenazan autoritarismos de distinta especie.

Esta constatación también tiene profundas implicaciones políticas prácticas. Significa que, reconociendo las orientaciones generales que la realidad y las corrientes de pensamiento actuales más determinantes e influyentes imponen, es posible y necesario explorar los matices, las variantes y las alternativas que

correspondan con mayor propiedad a las tradiciones históricas, características actuales y perspectivas y proyectos futuros de nuestros países.

Con algunas excepciones, la intelectualidad latinoamericana ha estado ausente en esta tarea. En el plano económico, que es el que más conozco, el campo ha sido copado por los exegetas tradicionales del neoliberalismo, por conversos más o menos vergonzantes y por opositores frecuentemente obsoletos que se atrincheran exclusivamente en la denuncia. Pocos han sido los aportes que buscan y proponen alternativas al neoliberalismo, como es el caso del neoestructuralismo (CEPAL 1990, 1991, 1992b, 1993a; Rosales 1988; Sunkel y Zuleta 1990; Sunkel 1991; Esser, 1990). No obstante la riqueza del pensamiento económico-social latinoamericano heredado del pasado, ampliamente reconocido en la literatura especializada universal (Blomstrom y Hettne 1984; Kay 1989), hay una relativa carencia de un pensamiento regional renovado, que reconociendo las cambiadas realidades actuales no renuncie sin embargo, en aras de un pragmatismo oportunista, a sus fundamentos y raíces históricas, valóricos, filosóficos y epistemológicos, y que haya desarrollado sobre esta base una capacidad para generar propuestas.

2. Neoliberalismo y neoestructuralismo: divergencias y convergencias

No creo que se pueda exagerar la importancia del enfoque o visión, en el sentido *schumpeteriano*, con que el observador o actor se aproxima a estas cuestiones (Sunkel y Paz 1970). Para ello es ilustrativo examinar los esquemas sintéticos presentados en los anexos A y B. antes de examinar en profundidad, desde una perspectiva neoestructuralista, las reformas económicas y la crisis social actuales y sus consecuencias para la democracia. En el anexo A se contrastan las diferencias fundamentales de enfoque entre el neoliberalismo y el neoestructuralismo, las que, como se puede apreciar, definen formas muy diferentes de aproximación a la economía y a la política, y a la relación entre ellas.

La aproximación neoliberal se caracteriza por una visión individualista, utilitarista y ahistórica. Sus supuestos fundamentales excluyen lo que es la esencia de la vida en sociedad: la cooperación, las alianzas, la asociación, el conflicto (Morgenstern 1964). Por ello ha sido calificada de "monodisciplina" por Albert Hirschman. Ante su incapacidad inherente para relacionarse con las demás ciencias sociales ha lanzado una ofensiva para desplazarlas, aplicando su metodología y principios doctrinarios a la política, el matrimonio, las relaciones familiares, la delincuencia y otras esferas del comportamiento humano, con el argumento de que se trata de disciplinas precientíficas y que la racionalidad maximizadora de la utilidad individual define la acción del individuo en cualquier actividad (Staniland

1985). Esto le ha valido nada menos que un Premio Nobel a los dos economistas que más se han destacado en estos esfuerzos, los profesores James Buchanan y Gary Becker.

A pesar de ello, y en contraste con la impresión que prevalece en América Latina, el neoliberalismo enfrenta serios desafíos en todas partes, sobre todo en el mundo desarrollado. En el plano académico, por ejemplo, surge una nueva e importante propuesta, denominada "*Socioeconomics*", que busca superar la dicotomía entre la versión neoclásica de la teoría económica y las demás ciencias sociales (Etzioni y Lawrence 1991). Un conjunto de destacados economistas, entre los cuales varios Premios Nobel, lanzan un manifiesto en que se declaran "...preocupados por la amenaza que supone para la ciencia económica la imposición del monopolio intelectual..." y hacen un llamado al pluralismo. (EAEPE, 1992). Por otra parte, y esto tiene especial importancia para nuestros países, se recupera la legitimidad de la temática del desarrollo con todas sus complejidades "extraeconómicas", que al no haber podido ser reducidas a modelos matemáticos había sido excluida por el neoclasicismo del campo de estudio de la disciplina económica (Bardhan 1993, Krugman 1993, Stiglitz 1993).

En el plano de la política económica, la administración Clinton en los EEUU se presenta con discursos y programas que incluyen importantes componentes keynesianos y estructuralistas, en respuesta a los desastrosos legados neoliberales de Reagan y Bush. Igual cosa ocurre con las propuestas desarrolladas por la Comunidad Económica Europea, en respuesta al desempleo, el estancamiento y los desajustes financieros. En el mismo plano podría colocarse la reorientación que pareciera estar teniendo lugar en el Banco Mundial, que finalmente tuvo que ceder a la insistencia japonesa respecto a la vigencia e importancia de la "vía asiática al desarrollo", produciendo un informe bastante revisionista respecto de su posición neoliberal tradicional (*World Bank* 1993).

En contraste con el neoliberalismo, el neoestructuralismo parte de una visión sociocultural e histórica y se nutre con eclecticismo posmodernista de todas las disciplinas científicas y corrientes de pensamiento capaces de aportar elementos relevantes. Esto incluye por cierto la propia teoría económica neoclásica, en cuanto instrumento insustituible para contribuir a la comprensión del funcionamiento del capitalismo.

Por consiguiente, es claro que el neoliberalismo y el neoestructuralismo explican de modo muy diferente el comportamiento del individuo en sociedad.

El neoliberalismo, en tanto heredero del individualismo y del utilitarismo, supone la existencia de las categorías abstractas universales de la libertad de elección y el cálculo racional del agente económico individual en los mercados, sea productor o consumidor, y deduce de ahí formas de comportamiento optimizantes. Sobre la base de este concepto genérico de las conductas individuales, postula la eliminación de las interferencias que limitan su discrecionalidad y flexibilidad, en especial aquellas que provienen del Estado, al cual considera el causante y garante último de cualquier tipo de interferencia.

Por su parte, el neoestructuralismo, -al menos en su versión latinoamericana- interpreta el comportamiento económico de los agentes individuales según contextos históricos, sobre todo de carácter socioeconómico e institucional, en que tales agentes formulan sus opciones y desarrollan sus conductas. Considera que los individuos se estructuran en grupos sociales organizados en una multiplicidad de instituciones públicas y privadas, las que desarrollan con el tiempo un conjunto de valores y reglas de comportamiento. Estas formas de organización social constituyen a su vez verdaderas culturas que delimitan y orientan las conductas individuales.

De este modo, en virtud de trayectorias históricas nacionales e internacionales diferentes, las economías y sociedades latinoamericanas tienen características estructurales e institucionales propias y distintivas que es preciso tener en cuenta para los propósitos de las políticas de desarrollo. Por ello es que a nivel de las orientaciones generales de las políticas económicas puede llegar a existir un grado sustancial de coincidencia, producto en gran medida de su experiencia y realidad histórica reciente. En cambio, en el ámbito del diagnóstico y de la acción e instrumentos de política, mucho más susceptibles al tipo de enfoque empleado, pueden persistir diferencias considerables, especialmente, como es obvio, en lo que respecta al papel del Estado (Sunkel y Zuleta 1990).

En el Anexo B, que anticipa en forma esquemática buena parte del texto que sigue, se intenta responder a la perplejidad y clarificar la confusión que prevalecen actualmente en esta materia. Como se procura demostrar ahí, el hecho de reconocer la relevancia del rol del mercado y de la empresa privada, la necesidad de insertarse en forma dinámica en la economía internacional, la urgencia de una profunda reforma del Estado, la exigencia de lograr y mantener equilibrios macroeconómicos, y la importancia de la competitividad, la eficiencia y la productividad, no significa en ningún caso adoptar el credo neoliberal (Messner 1993). En estas y otras materias se han producido indudablemente importantes **convergencias** en las orientaciones estratégicas generales de la política de desarrollo, según se aprecia en la primera columna del Anexo B. Pero en las dos columnas siguientes del mismo cuadro

aparecen con claridad las profundas **divergencias** que subsisten tanto en los diagnósticos como en las políticas económicas específicas. Sin perjuicio de que detrás de estas divergencias, y por sobre aquellas convergencias, subyacen discrepancias de fondo, como se ilustraba en el anexo A.

La incapacidad de los intelectuales y de la clase política para desentrañar y establecer estas distinciones fundamentales es a mi juicio uno de los factores que están en el origen de la impotencia de los partidos políticos para ofrecer alternativas a la ofensiva tecnocrática y política neoliberal.

Otro factor importante se encuentra en los profundos cambios que ha experimentado la realidad socioeconómica y política latinoamericana en las últimas décadas, muchos de los cuales tampoco parecen haber sido aprehendidos, digeridos y enfrentados mediante una renovación del pensamiento y las prácticas políticas.

Sobre el primer aspecto, la necesidad de un pensamiento alternativo, tanto en materia de política económica como de política, volveremos hacia el final de este trabajo. Para apreciar el segundo aspecto, los profundos cambios en la realidad latinoamericana, es preciso recordar algunos antecedentes importantes de nuestra historia reciente y reexaminar críticamente los procesos de reforma en marcha y sus perspectivas. Las secciones que siguen se refieren a algunos aspectos relevantes que a juicio del autor requieren ser examinadas desde la perspectiva de sus consecuencias y repercusiones sociales y políticas.

3. Algunos antecedentes económicos básicos

En contraste con la leyenda negra que se ha difundido respecto del proceso de desarrollo desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta la primera crisis del petróleo, durante ese cuarto de siglo los países de América Latina compartieron con toda la economía mundial una fase de expansión económica sin precedentes históricos. Durante ese excepcional período de desarrollo económico global, el crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) de la región alcanzó 5,2%, lo que se compara favorablemente con el 4,9% de los países industrializados, e incluso con el rápido avance del 5% que en ese período experimentaba la economía soviética. Solo era superado levemente por los famosos “tigres” asiáticos, donde llegaba al 5,4% (Maddison 1991; Sunkel 1992/93).

Cuando se toma en consideración el crecimiento de la población, que fue de los más elevados del mundo, el mejoramiento económico también es apreciable. El PIB per capita de más de la mitad de los países latinoamericanos creció a tasas

promedio anuales superiores al 2 por ciento, lo que permitió que se duplicara el nivel real de dicho indicador. En algunos casos, como los de Costa Rica, Ecuador, México y Panamá, el crecimiento económico fue sustancialmente mayor, y en el caso de Brasil el PIB per capita se triplicó.

Ahora bien, es preciso tomar plena conciencia que la crisis de la deuda externa en 1982 inaugura un período que contrasta radicalmente con esa favorable experiencia histórica, tanto en lo que respecta a la dinámica del crecimiento como a la estructura socioeconómica, y por consiguiente, a las opciones posibles de política económica.

A comienzos de los años 80, las economías de casi todos los países de la región sufrieron una conmoción sin paralelo desde la Gran Depresión de los años 30. Como en aquella ocasión, una grave crisis externa desencadenó una reorientación fundamental del proceso de desarrollo interno, con repercusiones muy profundas en sus estructuras económicas, sociales y políticas. La Gran Crisis de los años 30 provocó la desintegración del sistema económico mundial liberal que había prevalecido desde la segunda mitad del siglo XIX y obligó a la regulación del comercio y las finanzas internacionales y a un acentuado intervencionismo estatal en la economía, fenómeno que se acentuó durante y después de la Segunda Guerra Mundial. La crisis de la deuda, en cambio, se generó en un contexto de globalización e integración transnacional, reforzando tendencias generalizadas hacia la liberalización y procesos específicos de desregulación del sector externo y de reducción del rol del Estado.

En efecto, el creciente endeudamiento externo de la segunda mitad de los años 70 estimuló y facilitó políticas expansivas que agudizaron los desequilibrios externos (grandes aumentos de las importaciones por sobre las exportaciones), los déficit fiscales (enormes expansiones del gasto público por sobre los ingresos tributarios), los excesos de la inversión sobre el ahorro interno y en especial del consumo sobre la producción nacional, todo ello favorecido por políticas monetarias y financieras extremadamente liberales.

La suspensión del servicio de la deuda externa por parte de México a fines de 1982, causada por el sobreendeudamiento, la recesión internacional, la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés, llevó a los bancos acreedores a negar el refinanciamiento de la deuda externa de ese país y luego de los demás países latinoamericanos sobreendeudados. Así, éstos también se vieron forzados a suspender el servicio de sus deudas, lo que desencadenó un terremoto económico generalizado. Era preciso nada menos que revertir súbitamente los fuertes desequilibrios macroeconómicos “expansivos” antes señalados, y lograr en cambio considerables desequilibrios “recesivos”, de signo contrario.

Ello requería reducir en forma radical las importaciones por debajo de las exportaciones para generar importantes excedentes que permitieran reanudar, al menos parcialmente, el servicio de la deuda externa. Contraer por otra parte el consumo y la inversión privados para contribuir a la reducción de las importaciones y favorecer el aumento de las exportaciones. Reducir el gasto fiscal corriente, de transferencias y de capital con el mismo objetivo anterior, pero además para generar superávits fiscales sustanciales. Estos eran necesarios para absorber y compensar el excedente de divisas destinado al servicio de la deuda externa, cuya responsabilidad el Estado fue forzado a asumir. A fin de lograr todos estos objetivos era preciso imponer políticas fiscales, monetarias y financieras extraordinariamente restrictivas.

Es importante recordar estos hechos. En primer lugar, porque debe destacarse que no se trataba simplemente de transitar de una situación de desequilibrio a otra de equilibrio, sino de pasar de una situación de aguda acumulación de desequilibrios macroeconómicos generados por un fuerte ingreso neto de ahorros externos, a otra de profundos desequilibrios macroeconómicos de signo opuesto, necesarios para lograr una transferencia neta al exterior de una considerable cantidad de ahorro interno. En segundo lugar, porque en estas circunstancias los ajustes tenían que ser de una magnitud y profundidad sin precedentes, y extenderse por un plazo considerable. Y por último, porque la necesidad imperiosa e insoslayable de lograr ajustar las desequilibradas cuentas **externas**, condición indispensable de una convivencia internacional normal, imponía inevitablemente lograr muy profundos ajustes **internos**, tanto **financieros** (fiscales, monetarios, cambiarios, etc.), como **reales** (producción, consumo, inversión, empleo, salarios, etc.).

Dados los considerables costos económicos, sociales y políticos que entrañaban semejantes ajustes, es comprensible la caótica sucesión inicial de políticas de los más variados tipos que intentaban evitarlos, así como su generalizado fracaso. Esto creó las condiciones para la posterior aplicación, en forma cada vez más sistemática, de políticas de estabilización combinadas luego con políticas de reestructuración macroeconómica y renegociación de la deuda externa (Plan Brady), en la línea del llamado “Consenso de *Washington*” (Williamson 1990). Es claro, en este sentido, que la crisis de la deuda externa, superado el susto inicial que significó para el sistema financiero internacional, constituyó una oportunidad de oro para imponer drásticas reformas neoliberales en América Latina.

Dichas políticas se caracterizan no solo por buscar el tradicional ajuste macroeconómico de corto plazo favorecido por el Fondo Monetario Internacional, sino también por impulsar cambios fundamentales de política económica y de carácter institucional y estructural, según programas inspirados por el Banco

Mundial. Estos requieren una radical apertura externa y otorgan al sector exportador el papel clave en el crecimiento económico, promueven la reducción del papel del Estado en la economía mediante la privatización de las empresas y servicios públicos, la desregulación y liberalización de los mercados y los precios, y en general depositan toda su confianza en los mecanismos del mercado y en la empresa privada nacional y extranjera.

Estas políticas se encuentran en diferentes etapas de ejecución en los distintos países y con diversos resultados (Edwards 1993, Meller 1992/93). En aquellos en que se han ejecutado en forma más sistemática y persistente, han contribuido con el tiempo a generar nuevos equilibrios macroeconómicos básicos, pero en la mayoría de los casos **a niveles absolutos más bajos de actividad económica e ingresos per capita que a de comienzos de la década**. Esos nuevos equilibrios macroeconómicos, y el nivel más bajo del que se partía en virtud de la crisis y el período recesivo inicial, han permitido una cierta recuperación de varias de las economías de la región en los años más recientes (CEPAL 1993 a). Sin embargo, la variación acumulada del PIB per capita entre 1981 y 1992 sigue siendo negativa para el conjunto de América Latina, con cifras fuertemente regresivas para numerosos países. Solamente las economías de Colombia, que no tuvo crisis de deuda externa, y la de Chile, que inició y persistió en los procesos de ajuste y reestructuración desde mucho antes (1975), se han superado los niveles de hace una década. Y las perspectivas futuras de recuperación de un crecimiento dinámico y sostenido, como veremos más adelante, no son auspiciosas.

4. Algunos antecedentes sociales básicos

La profunda crisis económica y las severas políticas de ajuste y reestructuración que han venido sucediéndose en la última década, han tenido repercusiones sociales de enorme magnitud y gravedad. Pero para apreciarlas adecuadamente es preciso colocarlas en su contexto histórico.

Para ello conviene recordar también, como se hiciera con respecto al crecimiento económico, que la trayectoria histórica de mejoramiento de las condiciones sociales de la población latinoamericana entre los años 50 y los 70 fue bastante positiva, si bien extremadamente desequilibrada. El crecimiento económico y las políticas y los programas sociales llevados a cabo durante ese período lograron mejoramientos sustanciales en las condiciones generales de vida de la población, aunque sin duda en forma parcial, sesgada y muy diferenciada entre las diferentes clases sociales, sectores y regiones.

Sin embargo, las condiciones de nutrición, educación, salud, vivienda, abastecimiento de agua potable, etc., mejoraron notablemente, y algunas de ellas

continúan haciéndolo por la fuerza de su propia inercia histórica, no obstante los dramáticos cambios registrados en la década de los 80. Si se examinan indicadores tales como expectativa de vida al nacer, mortalidad infantil, características educacionales, etc., se confirma la evolución sumamente favorable que experimentaron dichos promedios regionales a lo largo de los tres decenios de posguerra (UNDP 1990). Conviene recalcar que se trata de promedios regionales, que ocultan sustanciales diferencias entre países y dentro de diferentes sectores sociales y regiones al interior de cada país.

En contraste con los indicadores mencionados, que reflejan fundamentalmente las consecuencias de las políticas sociales de las décadas anteriores, las políticas económicas de ajuste que inciden sobre el empleo, los salarios y el gasto social, o sea, en definitiva, sobre los ingresos, reflejan un panorama muy diferente. En efecto, la nota discordante se aprecia cuando se observan las tendencias del porcentaje de familias y personas que viven en condiciones de pobreza e indigencia antes y después de 1980. En efecto, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza, que era de 51 por ciento en 1960, baja sustancialmente al 40 por ciento en 1970, pero comienza a ascender nuevamente en 1980 para llegar al 46 por ciento en 1990; casi el nivel de 30 años antes cuando superaba la mitad de la población! Con el agravante que ahora, en contraste con aquella época, la mayoría de los pobres se encuentra en las ciudades. El número absoluto de pobres, entretanto, que había logrado mantenerse prácticamente constante entre 1960 y 1970, casi se duplica de 113 millones de personas en esa época a cerca de 200 millones de en 1990.

El número de indigentes, los que apenas alcanzarían a satisfacer sus necesidades más elementales de alimentación si destinaran todo su exiguo ingreso a ese objetivo, bajó inicialmente del 26 por ciento en 1960 al 19 por ciento en 1970 y 1980, para remontarse nuevamente al 22 por ciento en 1990. El número absoluto de indigentes también se mantuvo constante entre 1960 y 1970, para luego crecer vertiginosamente, sobre todo a partir de 1980, llegando a más de 90 millones de personas en 1990 (CEPAL 1992b).

El panorama social descrito anteriormente se confirma al examinar la situación de la región en materia de distribución del ingreso. Si bien los indicadores sociales promedio mejoraron sustancialmente en el período de posguerra, la situación en materia de inequidad continuaba siendo de las peores del mundo. Y lo que es más grave, como lo indican también las cifras en materia de pobreza, es que esa situación se polarizó aun más en la última década, porque no solo se acentuó la pobreza sino también la riqueza (CEPAL 1990, 1992b). Esto apunta además a un fenómeno de gran importancia que no ha sido debidamente destacado y que tiene excepcional

importancia política: el substancial deterioro que también han experimentado desde 1980 las clases medias y los sectores obreros mejor organizados.

Sobre estos y otros aspectos relacionados con la agudización de los problemas sociales en la década pasada se insistirá más adelante. Lo importante por ahora es tener presente que ese deterioro se produce a partir de una percepción de que hubo tiempos pasados mejores, especialmente para las clases medias y obreras organizadas, y que el Estado fue un actor activo y positivo en ese pasado.

5. Algunos antecedentes políticos básicos

Los procesos de democratización que comenzaron a generalizarse en América Latina en la última década y media, pero que vienen interrumpiéndose en algunos casos en años recientes, tienen un antecedente muy importante en unas pocas antiguas democracias existentes en algunos países desde antes de la Segunda Guerra Mundial y en el proceso democratizador que luego después se amplía a varios otros y se extiende hasta mediados de los años 60. Luego sobrevinieron múltiples golpes militares y gobiernos autoritarios que se mantuvieron desde entonces y hasta fines de la década de 1970, cuando se inaugura la nueva fase democrática actual.

Este somero recuerdo histórico viene al caso porque la alternancia entre democracia y autoritarismo está asociada en alguna medida, aunque en forma sin duda compleja, al trasfondo económico y su evolución a lo largo de los últimos 50 años. No desconozco las importantes diferencias entre países, ni la incidencia muchas veces decisiva de factores estrictamente políticos, de personalidades determinantes, del contexto internacional, las intervenciones militares y foráneas y otras influencias, y de la compleja interacción entre todos estos elementos.

Pero creo razonable sostener que al menos en el mediano y largo plazo, unas condiciones económicas favorables contribuyen a la existencia y fortalecimiento de la democracia, y a la inversa, condiciones de crisis económica la entorpecen y dificultan. Examinar esta relación me parece particularmente crucial en estos momentos en que el resurgimiento de la democracia coincide con una aguda crisis económica y la aplicación de drásticas políticas de reorganización de la economía y del Estado que se han traducido en una aguda polarización socioeconómica entre sectores minoritarios enriquecidos junto a clases medias empobrecidas, clases obreras jibarizadas y desorganizadas y fuerte aumento de la marginalidad y la pobreza. ¿Podrá sobrevivir la democracia en estas condiciones, o más bien, ya que ahora todos tenemos que ser democráticos, qué clase de democracia logrará sobrevivir? Y qué pasa con los partidos políticos en estas nuevas condiciones sociales?

La primera oleada democrática de mediados de siglo tuvo un sustrato económico importante en la relativamente exitosa estrategia de integración del mercado nacional y de modernización e industrialización deliberadas, basada en la ampliación de las funciones, actividades y del activo papel orientador del Estado que se inició después de la Gran Depresión de los años 30 y se extendió durante y después de la Segunda Guerra Mundial. Su base de financiamiento era la captación de una parte sustancial y creciente de los ingresos generados por las tradicionales actividades especializadas de exportación de cada país. Estas, en virtud de su elevada productividad y concentración, constituían el principal sector de la economía capaz de generar un considerable excedente imponible. Ello permitía al Estado captar y reasignar estos recursos con el objeto de promover simultáneamente el desarrollo industrial y el social.

Se trataba sobre todo de fomentar la industrialización, el sector más rezagado, y la modernización en general, para lo cual el Estado debía apoyar al sector privado de múltiples maneras en vista del subdesarrollo generalizado de la economía: integrar el mercado interno mediante la creación de infraestructura de energía, transportes y comunicaciones; facilitar la formación de recursos humanos calificados a nivel elemental, especializado y superior; establecer instituciones de crédito de mediano y largo plazo para suplir la virtual ausencia de un mercado financiero; dar prioridad en el uso de las escasas divisas a los insumos, bienes de capital y tecnología importados; establecer empresas públicas para producir insumos básicos como energía, acero, productos químicos esenciales y otros que la empresa privada no estaba en condiciones de asumir.

El Estado se hizo cargo también de la ampliación y diferenciación de los servicios públicos correspondientes a las necesidades crecientes de educación, salud, vivienda, previsión social, justicia y servicios de infraestructura de una población en rápido crecimiento y que se urbanizaba masivamente. A través de estas nuevas funciones económicas y sociales que asumía el Estado, tanto en forma directa como indirecta, se generaron simultáneamente considerables oportunidades de empleo para los diversos sectores sociales, en especial profesionales, empleados y obreros más o menos especializados, que llegaron a conformar unas clases medias y de trabajadores organizados, directa o indirectamente vinculadas y dependientes del aparato estatal en expansión.

De este modo se creaban las condiciones sociales que permitieron, en los países en que este proceso tenía mayor envergadura y antigüedad, la articulación de unas coaliciones sociales y políticas de tipo pluriclasista y populista en que participaban empresarios, clases medias, clases obreras organizadas e incluso se procuraba apoyar en alguna medida a los emergentes sectores urbanos informales. Esta fue una

base de apoyo fundamental para la primera oleada del proceso democratizador mencionado anteriormente, puesto que se asentaba en una situación en que la economía se expandía exitosamente. En último término se trataba de la creación y repartición de un ingreso cada vez mayor, fundamentalmente a través del aparato del Estado. En este juego de suma positiva, cual más cual menos, todos ganaban, si bien persistían e incluso se agudizaban las desigualdades, en especial debido a la creciente marginalidad urbana.

El contraste con la realidad actual no puede ser más radical. Como veremos enseguida, esa armazón socioeconómica y política se comenzó a desbaratar hacia 1970. Posteriormente, sobre todo después de la crisis de los 80, se entró en un proceso de demolición en virtud de que el juego pasó a ser de suma negativa, socavando el rol redistribuidor del Estado.

6. La crisis del Estado desarrollista

Durante la década de 1960 el Estado, eje impulsor del modelo de desarrollo, comenzó a enfrentar dos tendencias contrarias cada vez más agudas. Por una parte, una sed insaciable de recursos con el objeto de continuar ampliando los programas de industrialización e infraestructura y sobre todo los de bienestar social. En contraste, las exportaciones -principal fuente de recursos fiscales- habían permanecido relativamente estancadas tanto por las políticas proteccionistas y las tendencias tecnológicas, de consumo y precios de las economías industrializadas, como por la creciente carga tributaria y la ausencia de políticas que estimularan su expansión y diversificación.

Una vez que las bases principales del sistema tributario se comenzaron a hacer estrechas y las tasas impositivas al sector externo alcanzaron niveles límites, los ingresos ya no continuaron aumentando al mismo ritmo que las crecientes necesidades del sector público. Los problemas políticos y administrativos planteados para la implantación de un sistema tributario eficaz sobre el resto de la economía, la inexistencia o precariedad del sistema financiero y las propias características de la heterogénea estructura económica, determinaron entonces una tendencia sistemática y permanente hacia el déficit en el sector público. Este se fue traduciendo en desequilibrios inflacionarios cada vez más serios, que agudizaban las tensiones sociales y políticas derivadas de las desigualdades ya mencionadas.

La persistencia de un sector exportador tradicional, de una política de industrialización sesgada hacia el mercado interno y con creciente participación de capital extranjero, y de una estructura impositiva apoyada mayoritariamente en el comercio exterior, agudizaron la dependencia externa de nuestros países y comen-

zaron a limitar las inversiones y el crecimiento económico. Uno de los aspectos más graves de esa dependencia fue la creciente vulnerabilidad y desequilibrio estructural de la balanza de pagos. Esta se agravaba en la medida que los ingresos de divisas se estancaban o reducían, mientras la demanda de bienes y servicios importados aumentaba y se hacía cada vez más inflexible con el proceso de industrialización y modernización y la mayor presencia de inversión y tecnología extranjera, o sea, con el incipiente proceso de transnacionalización (Sunkel 1967,1971).

Las crecientes restricciones en la disponibilidad de divisas determinaban limitaciones a las importaciones de bienes de producción, y por tanto a la inversión y al crecimiento, así como desajustes cada vez más graves en la balanza de pagos y el presupuesto fiscal, todo lo cual acentuaba las presiones inflacionarias y las dificultades sociopolíticas. Este conjunto de desequilibrios determinaba por otra parte la necesidad de un mayor financiamiento externo. Dada una oferta crecientemente elástica del sistema financiero privado internacional desde fines de la década de 1960, ello derivó en un creciente endeudamiento externo, que comenzó a aparecer desde esa época, y a acentuarse en la segunda mitad de los 70 en forma insospechada.

Durante el decenio de los años sesenta, la crisis del modelo de industrialización de posguerra creó así severas dificultades e inestabilidades económicas, con graves repercusiones políticas y sociales que contribuyeron a una profunda agudización y polarización de las tensiones políticas. Estas fueron exacerbadas por el contexto internacional, en especial la influencia de la Revolución Cubana y los intentos reformistas inspirados por la Alianza para el Progreso. Todo ello contribuyó al debilitamiento de los procesos democráticos, a intentos revolucionarios y a golpes de estado en varios países.

Pero la democracia logró eventualmente restablecerse en ellos y sobrellevar estas dificultades en muchos otros, lo que constituye una constatación interesante, pues desvirtúa una asociación mecánica y simplista entre crisis económica y crisis política. En ello tuvieron importancia un conjunto de cambios significativos a nivel nacional e internacional que constituyen un marco favorable para la manutención de los procesos democráticos en las difíciles circunstancias actuales. Me refiero a la propia experiencia de los brutales regímenes dictatoriales, al crecimiento de lo que en otros trabajos he denominado "demanda democrática" en la población latinoamericana, resultado de profundas transformaciones en la estructura social, al fortalecimiento de la sociedad civil, a los cambios experimentados por las fuerzas políticas de izquierda, muy vinculados a la experiencia dictatorial, y a las trascendentales modificaciones en el escenario político internacional (Sunkel 1992, 1993).

7. La crisis de la deuda, las nuevas políticas económicas y la acentuación del deterioro social

La agudización del deterioro social a partir de comienzos de la década pasada, expresado tanto en términos de incrementos de la pobreza como de acentuación de las desigualdades, es común en mayor o menor medida a toda la región. Es el resultado de la crisis económica que han soportado los países como de las políticas de ajuste y reestructuración implementadas posteriormente. Es imposible establecer en qué medida ha influido cada uno de estos factores, sobre todo porque las políticas son en gran medida consecuencia ineludible de la propia crisis. Sería en cambio de gran conveniencia y urgencia profundizar la investigación conceptual y empírica de la naturaleza del conjunto de las políticas adoptadas y de sus consecuencias.

Como se ha visto anteriormente, es preciso reconocer que en las nuevas condiciones externas e internas el drástico ajuste y la trascendental reestructuración de las economías latinoamericanas eran tanto inevitables como además indispensables. No solo por la crisis de la deuda externa de 1982 y los shocks económicos externos y políticos internos de comienzos de los años 70. También por los serios problemas que sus procesos de desarrollo venían acumulando desde fines de la década de 1960, pero que el endeudamiento de los años 70 permitió soslayar y postergar. Sin embargo, el conjunto de políticas neoliberales que constituyen el "Consenso de *Washington*" admite por una parte importantes matices y variantes y por otra parte representa sólo una entre varias alternativas de políticas de ajuste y reestructuración.

Es muy probable que la profundidad y extensión de los costos económicos y sociales pudo ser considerablemente menor, como lo sugiere, por ejemplo, una comparación entre las experiencias de Chile y Costa Rica. Pero si bien la discusión sobre las diferentes opciones que pudieron haberse elegido en el pasado resulta ahora en gran medida académica, es en cambio sumamente relevante explorar alternativas de política económica y social para el presente y para el futuro. En especial por lo que toca a la necesidad de recuperar cuanto antes el crecimiento y de enfrentar la problemática social (Birdsall 1992/93).

Pero previamente interesa profundizar en los orígenes y establecer la magnitud y significación del cambio de tendencias que en materia de pobreza se observa a partir de 1980. El conjunto de medidas restrictivas del gasto público y privado en consumo e inversión, y en particular las destinadas a reducir drásticamente las importaciones, se tradujeron efectivamente en considerables contracciones de dichas variables.

Así, la fuerte reducción del consumo *per cápita* en la gran mayoría de los países solo se ha logrado recuperar en unos pocos. Por su parte, el coeficiente de inversión para el conjunto de la región baja bruscamente del 23.5 por ciento que había alcanzado en 1980 y se mantiene a un nivel de entre el 16 y el 17 por ciento a partir de 1984 y durante todo el resto de la década. Es de esperar que el alza registrada en 1992, que es significativa y se repite en casi todos los países, indique el comienzo de una recuperación que rompa dicho estancamiento y logre llegar a niveles superiores al 20%, que permitan sostener un sustancial crecimiento futuro. Es importante señalar además que se ha producido una recomposición en la inversión, pues la importancia del sector público ha decaído considerablemente mientras el sector privado, incluyendo en varios países la inversión extranjera, ha pasado a jugar un papel clave en el proceso de acumulación, lo que también tiene implicaciones políticas de gran significación.

El gasto público, que había experimentado una considerable alza en la década anterior, gracias en gran medida al endeudamiento externo fácil, sufre también una reducción durante la presente, salvo el caso excepcional de Brasil. Como consecuencia de los fuertes descensos de la demanda interna pública y privada, tanto de consumo como de inversión, se produce un aumento de la desocupación que para el conjunto de América Latina se eleva del orden de 6 a 7 por ciento a comienzos de los años 80 a niveles de entre el 9 y 10 por ciento a mediados del decenio, para descender a cerca de las cifras iniciales al comienzo del decenio actual. Sin embargo, estos promedios no revelan el trascendental cambio que ha experimentado la estructura ocupacional.

De acuerdo a estimaciones recientes, se ha producido un reordenamiento fundamental en la composición del empleo no agrícola entre el sector formal de la economía, compuesto de la gran empresa privada y el sector público, y el sector informal, integrado por los trabajadores independientes, el servicio doméstico y la pequeña empresa. Como consecuencia de las reducciones del gasto y del empleo público, pero sobre todo por los severos efectos de la competencia internacional sobre la gran empresa privada, que ha obligado al cierre de muchas de ellas y al despido masivo de personal, entre 1980 y 1992 la proporción del empleo en el sector formal descendió de cerca de dos tercios del total (60 por ciento) a menos de la mitad (46 por ciento). Entre tanto, el empleo en el sector informal aumentaba correlativamente del 40 por ciento a más del 54 por ciento (PREALC 1993).

En otras palabras, uno de los efectos más importantes de las políticas de ajuste y reestructuración, acompañadas de la apertura indiscriminada a la competencia internacional, ha sido un fuerte desplazamiento de trabajadores de productividad relativamente elevada, en la gran empresa privada, hacia actividades de mucho

menor productividad en la pequeña empresa y otras actividades aún más precarias como el trabajo por cuenta propia. Según lo destaca PREALC, el crecimiento que se está recuperando en América Latina "...adquiere la forma de un crecimiento con empleo de mala calidad o sin empleo productivo". Desde el punto de vista político, un aspecto de particular importancia dentro de este cuadro tan negativo lo constituyen las elevadas tasas así como la tendencia al crecimiento del desempleo juvenil en muchos países. Por otra parte es evidente que este proceso ha tenido un efecto devastador en el movimiento y las organizaciones sindicales.

La **creciente oferta** de trabajo derivada del aumento poblacional y del desplazamiento de trabajadores del sector público y de la gran empresa privada, contrastada con la **reducción de la demanda** de trabajo causada por la contracción del gasto en consumo e inversión, aunque ha sido compensada en alguna medida y en algunos casos con la expansión de los sectores exportadores, ha deprimido los niveles salariales reales en forma muchas veces abismante. PREALC ofrece una completa información, distinguiendo entre salarios mínimos y los de los sectores industrial, de la construcción y agrícola.

Para el promedio de América Latina, el salario mínimo, que tiene mucha importancia porque sirve de patrón de referencia para un amplio sector de remuneraciones bajas, se sitúa en 1992 en dos tercios del nivel que tenía en 1980. Esta brutal caída es consecuencia en gran medida del abandono deliberado de la política de salarios mínimos impulsada por muchos gobiernos como herramienta privilegiada de redistribución de ingresos. Además con el fin de moderar el aumento explosivo de la desocupación, eliminando un obstáculo institucional para el empleo a salarios aún más bajos que el mínimo. Es interesante observar que unos pocos países lograron conservar los salarios mínimos a niveles similares al de precrisis, en tanto que en algunos otros la caída sobrepasa con mucho el promedio.

En cuanto a los salarios medios en los tres sectores productivos informados, los salarios industriales son los que sufren en general una disminución menor. Pero hay casos de caídas muy fuertes como en México, para no mencionar el caso del Perú, que resulta particularmente impresionante. Respecto del sector industrial conviene recordar sin embargo que representa una proporción relativamente baja del empleo total. Además ha sufrido una fuerte reestructuración y la consiguiente contracción del empleo como consecuencia de las políticas de apertura externa. En todo caso, mientras la reducción promedio de los salarios industriales alcanzó al 7 por ciento, la de la construcción llegó al 13 por ciento y la de los salarios agrícolas al 30 por ciento. En este último caso se observan también caídas impresionantes en los casos de Brasil, Ecuador, El Salvador y nuevamente Perú.

Cabe destacar que hay también países en que los salarios agrícolas se mantienen o se elevan. Es el caso de Chile, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana. En el caso chileno esto está claramente condicionado por la persistente y vigorosa expansión del sector exportador, compuesto en parte importante de productos de origen agrario, además de los silvícolas y de la pesca que se incluyen en este sector, todos los que son relativamente intensivos en el uso de mano de obra. En la República Dominicana es posible que haya ejercido una influencia semejante el auge del turismo y de las zonas procesadoras de exportación.

Es interesante destacar el caso de Colombia, que en contraste con los demás países no sufrió ni la crisis de la deuda ni los procesos de ajuste y reestructuración, por lo que pudo mantener o aumentar los niveles salariales mínimos y los de los tres sectores productivos. Sin embargo, recientemente Colombia se ha embarcado con inesperada decisión e inusitado entusiasmo en políticas de esa naturaleza, que bien pudieran tener los efectos negativos que se han observado en los demás países. Otro caso que interesa destacar es el de Costa Rica, que no obstante haber pasado por un severo proceso de ajuste y reestructuración, logró hacerlo sin afectar los niveles salariales, en contraste con muchos otros países.

8. Los cambios en la concepción del papel social del Estado

El impresionante panorama de reducción generalizada de las inversiones, el empleo, los ingresos y el consumo, ha configurado una situación de abrumadora expansión de la pobreza. Esta realidad habría llevado a la búsqueda e implementación de políticas públicas compensatorias en los tiempos de las concepciones keynesianas y desarrollistas respecto de la responsabilidad del Estado frente a la sociedad. Ello incluso a costa de sacrificar en la medida necesaria la libertad del comercio y las finanzas internacionales (Keynes 1936).

Es lo que prácticamente todos los países, desarrollados y subdesarrollados, hicieron para enfrentar la Gran Depresión de los años 30 y las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. De hecho, los países desarrollados siguen implementando las políticas de sustitución de importaciones agrícolas inauguradas en aquellas épocas, así como diferentes formas de protección, y también, aunque con algunas restricciones, sus políticas sociales.

Pero las circunstancias ideológicas en materia de concepciones de política económica han cambiado radicalmente, en particular en cuanto se refiere al papel del Estado y sobre todo cuando se trata de aplicarlas a los países económicamente más débiles. También han cambiado drásticamente las condiciones históricas objetivas, tanto las internas, descritas anteriormente, como las externas. En este

último caso debido especialmente al proceso de integración transnacional que ha tenido lugar en las últimas décadas, sobre todo en la esfera financiera (*United Nations* 1991, 1992, 1993; Sunkel 1971, Sunkel y Fuenzalida 1978, Sunkel 1987, 1992/93, 1994). Además por la presencia de organismos financieros internacionales que han adquirido un poder e influencia sin precedentes sobre los procesos de ajuste y reestructuración en los países subdesarrollados.

Todo esto ha limitado severamente la libertad de maniobra de las políticas económicas nacionales, sobre todo la de los países subdesarrollados pero incluso en alguna medida la de los desarrollados, salvo los casos excepcionales de las principales potencias económicas mundiales. Desgraciadamente los organismos financieros internacionales que tanto poder poseen y ejercen en relación con los países subdesarrollados, no tienen ninguna influencia sobre los industrializados. En especial sobre aquellos cuyos profundos desequilibrios financieros y creciente proteccionismo afectan tan gravemente el dinamismo y la estabilidad de la economía mundial y en particular la de los países subdesarrollados.

En estas condiciones históricas, las políticas económicas y sociales de los gobiernos de la región han debido plegarse a las concepciones de política económica prevalecientes en la profesión, los organismos financieros multinacionales, la comunidad financiera internacional y los sectores de las clases pudientes y las élites empresariales, tecnocráticas y profesionales latinoamericanas más vinculadas al proceso de transnacionalización.

Una de las expresiones más significativas de esta orientación, en el caso del gasto público, han sido las políticas en materia de gasto social. Salvo unos pocos casos muy excepcionales, las reducciones del gasto social son de magnitudes impresionantes en la gran mayoría de los países, sobre todo en el último período (Cardoso y Helwege 1992). Esto se ha traducido en un deterioro de gravísimas proporciones en la infraestructura de las instalaciones educacionales y de salud públicas, en una reducción impresionante de los niveles salariales de los profesionales y trabajadores de distintas categorías en estos sectores, en la aguda escasez y muchas veces falta absoluta de insumos corrientes y de equipos e instrumentos esenciales para cumplir las funciones educacionales y de atención de salud, en el hacinamiento de las salas de clases y los pabellones hospitalarios, donde es frecuente encontrar dos pacientes por cama, en la deserción escolar y la falta de atención y largos períodos de espera en postas y hospitales, en el desánimo y éxodo parcial o total del personal más capacitado, y en general, en un agudo deterioro de estos servicios públicos.

Un caso particularmente dramático es el abandono en que han caído los servicios de salud pública de carácter preventivo, fenómeno que no es ajeno al inesperado y extendido brote de cólera de hace unos años, pandemia que había sido extirpada en América Latina a fines del siglo pasado.

Una de las políticas que explican en parte la reducción del gasto público en los sectores sociales ha sido la privatización de los servicios de salud, educación y previsión social. Estas políticas han promovido el desarrollo de empresas privadas que otorgan prestaciones de salud, educación y de previsión social de calidad generalmente buena, pero que obviamente no puede cubrir sino a la parte de la población que posee niveles de ingresos suficientes para enfrentar los pagos correspondientes.

No obstante las diversas formas de exclusión de los grupos de mayor riesgo (que representan eventuales mayores costos), y de los subsidios encubiertos de diverso tipo de que disfrutaban estas empresas, los márgenes de cobertura de la población son limitados. En el caso chileno, donde las condiciones de todo orden son probablemente de las más favorables de la región, y donde la experiencia ya puede considerarse madura, esos límites se sitúan entre el cuarto y el tercio de la población.

Esto no es de extrañar, si se recuerda que en América Latina entre dos tercios y tres cuartos de las familias tiene niveles de ingreso por debajo del ingreso medio. Además hay que considerar que en virtud de la extrema concentración del ingreso en el 10% más rico, esas familias probablemente tienen ingresos medios considerablemente inferiores al promedio nacional. Debe tenerse en cuenta también que estos sistemas de prestaciones sociales privadas difícilmente podrán prosperar en países donde los niveles absolutos de ingreso *per cápita* sean muy bajos, así como en las ciudades pequeñas y las zonas rurales, lo que restringe su aplicación severamente en numerosos países y regiones.

Estas experiencias de privatización de servicios sociales pueden considerarse exitosas, vistas aisladamente. No obstante tienen vicios que requieren constante y fuerte supervisión reguladora y continuo perfeccionamiento, en especial por su tendencia a elevar desmesuradamente sus costos. Sin embargo, desde el punto de vista social general, es preciso señalar que esa política ha sido acompañada por el desmantelamiento de servicios sociales públicos de carácter esencial, acentuándose la desprotección de la enorme mayoría de la población.

Teniendo en cuenta lo que le ha estado ocurriendo en materia de servicios sociales a la mayoría de las clases populares de América Latina, no cabe sino concluir que se esta creando una polarización semejante al *apartheid* entre una

minoría que disfruta de condiciones de atención social similar a la de los países industrializados, mientras la gran mayoría de la población carece de acceso a la atención social o recibe prestaciones mínimas y de ínfima calidad. Esta conclusión se refuerza si se toman en consideración además la concentración de la propiedad y los ingresos en una minoría, y la carencia o precariedad que caracteriza la productividad, el empleo y los ingresos de la gran mayoría.

9. El sombrío panorama futuro

Se ha prestado poca atención sistemática al sentido más profundo y al contexto más amplio del sustancial cambio en la estructura del empleo ocurrido durante la década pasada en América Latina, al que se hizo mención anteriormente. Sin embargo, este fenómeno es de una importancia trascendental y encierra una de las claves fundamentales para comprender la gravedad de la problemática social actual y futura de América Latina (Sunkel 1971, 1992).

La dinámica de la apertura económica y la integración trasnacional, apoyadas por un modelo de política económica que privilegia el mercado y el sector privado y restringe el accionar del sector público, junto con impulsar el proceso de modernización, puede contribuir también a agravar las condiciones de segregación social preexistentes.

Esto se aprecia especialmente en los diferentes sectores de la actividad económica en donde se establecen las nuevas empresas, se privatizan las empresas públicas y se reestructuran las de mayor capacidad innovadora para competir en los mercados internacionales y en el interno. Ello significa nuevos empleos de alta productividad y bien remunerados para algunos, pero también un considerable desplazamiento de trabajadores de las empresas privatizadas y reestructuradas y de las que no resisten la competencia.

Se producen así tendencias divergentes entre los que ingresan al segmento moderno de elevada productividad y en proceso de internacionalización, y los que aumentan las filas de los desocupados o descienden al mundo del empleo en actividades de baja productividad, al subempleo y al empleo por cuenta propia. Por desgracia, entregados al juego espontáneo de las fuerzas del mercado, los primeros tienden con frecuencia a ser menos que los segundos, que vienen a constituir una “nueva pobreza” que se agrega a la “vieja pobreza” preexistente en la economía informal y la marginalidad.

El balance dependerá sobre todo de los siguientes factores:

- a) el mayor o menor crecimiento de la población y la fuerza de trabajo;

- b) la severidad de las exigencias de reestructuración derivadas de las políticas de liberalización arancelaria;
- c) la magnitud del proceso de privatización de empresas y servicios públicos;
- d) la intensidad de la competencia internacional;
- e) el ritmo de incorporación de nueva tecnología intensiva en capital y recursos humanos calificados;
- f) el esfuerzo de ahorro e inversión internos y su complemento externo;
- g) las calificaciones, educación y hábitos de trabajo de la población activa, sobre todo de los más jóvenes;
- h) las barreras institucionales para acceder a los mercados externos; y
- i) el grado de segmentación del mercado de trabajo.

Es bien conocido que todos o la mayoría de estos factores presentan características francamente negativas desde la perspectiva del empleo en casi todos los países. Esto se debe en parte a tendencias históricas de largo plazo y en parte a la naturaleza de las políticas que se están aplicando.

En relación con el primero de los factores enumerados, que depende directamente del crecimiento de la población, determinante fundamental de la oferta de trabajo, la abrumadora mayoría de la población de América se encuentra aún creciendo a tasas superiores al 1.9% anual, y los países de ingresos *per capita* más bajos lo hacen a tasas cercanas o superiores al 3%. Lo que es aún más grave es que la desigualdad en la distribución del ingreso y las condiciones de vida determinan diferencias de comportamiento demográfico que conspiran a su vez contra el alivio de la pobreza y la injusticia (CEPAL 1993b).

La tasa global de fecundidad es considerablemente superior en el área rural que en la urbana, mientras por otra parte la fecundidad es sumamente elevada en las mujeres que no han tenido acceso a la educación, bajando sustancialmente mientras mayores el nivel de instrucción. En otras palabras, mientras más pobres las familias, más alta su fecundidad. Aunque esta característica se compensa trágicamente en alguna medida por un comportamiento diferencial del mismo signo en materia de mortalidad infantil, la elevada fecundidad tiende a prevalecer, determinando un crecimiento vegetativo de las poblaciones más pobres superior a la de los no pobres. Estimaciones detalladas sobre esta materia realizadas para Guatemala, Honduras y Nicaragua, muestran tasas de crecimiento natural de la población no pobre del orden de 2.3 a 2.4% comparadas con tasas de entre 3.2 a 3.5% de la población pobre.

En conclusión, las tendencias demográficas diferenciales entre sectores sociales son un factor que contribuye al aumento absoluto y relativo de la población más pobre. Es evidente que en estas condiciones una política económica que descansa en el crecimiento y su rebalse para terminar con la pobreza y la desigualdad no tiene la menor perspectiva de éxito.

Los restantes factores enumerados anteriormente tienen que ver fundamentalmente con el grado de drasticidad, intensidad, homogeneidad, cobertura y rapidez con que se aplican las medidas de política económica neoliberal y el comportamiento de la economía internacional. Mientras menos dinámica y más proteccionista esta última, como es el caso actualmente, y más acentuadas esas características internas, como es también el caso de las políticas neoliberales, mayores sus efectos negativos sobre el empleo, los ingresos y la pobreza. Es probable, en cambio, que en casos de reducciones drásticas de inflaciones muy elevadas el efecto inicial sobre los más pobres sea positivo, ya que son los más indefensos en tales situaciones. Sin embargo, su evolución posterior, y la de los sectores populares e incluso de las clases medias, dependerá en definitiva de la recuperación de la inversión y el crecimiento así como de la posibilidad de aplicar políticas públicas, **económicas y sociales**, destinadas a enfrentar eficazmente las causas del deterioro económico y social histórico y reciente, así como la “vieja” y la “nueva” pobreza.

Tanto por razones ideológicas como económicas, y por la naturaleza misma del modelo de mercado que se está impulsando, ninguna de estas posibilidades me parecen probables por ahora.

En cuanto a la perspectiva ideológica, prevalece en general una actitud de marcado optimismo en los responsables de las políticas económicas nacionales y en los sectores empresariales y políticos que los apoyan, así como entre los inversionistas y observadores internacionales privados y públicos. Los países latinoamericanos parecieran estar recuperándose de la crisis de la deuda externa y sus secuelas, y afianzando un exitoso proceso de transición desde economías protegidas e intervenidas por el Estado hacia economías de mercado liberalizadas y orientadas hacia la exportación mediante el accionar dinámico de la empresa privada nacional y extranjera. Los indicadores macroeconómicos positivos de los últimos años y las considerables oportunidades de realizar ganancias apoyan dichas expectativas. Por lo tanto no pareciera existir ninguna razón para modificar las políticas económicas neoliberales que han tenido aparentemente tan buenos resultados hasta ahora.

Existe por cierto preocupación por los costos sociales que ha tenido la crisis, las políticas de ajuste y reestructuración, y el cambio de modelo de desarrollo. Esta preocupación se ha acentuado con motivo de los episodios de turbulencia política

que se han venido sucediendo con creciente frecuencia en varios países. Pero en la medida que estos parecieran superarse, aunque con fuertes costos políticos, persiste en general la confianza en que pronto se restablecerá el crecimiento económico y se recuperará también el empleo y los ingresos de los sectores más pobres. Se piensa además que mediante programas sociales focalizados se irá eliminando el problema de la pobreza y atenuando la desigualdad.

Este optimismo resulta cada vez menos convincente. Si bien es cierto que los primeros antecedentes sobre el comportamiento de las economías latinoamericanas en 1993 muestra que se mantiene la recuperación que se inició hacia 1990, también lo es que el ritmo de crecimiento se mantiene moderado, del orden del 3 al 4%, lo que significa una mejoría muy modesta del PIB *per cápita* (CEPAL 1993 c). Por otra parte no parece probable que este crecimiento se acelere sustancial y sostenidamente en los próximos años.

Ya se ha señalado que los niveles de inversión se han recuperado solo moderadamente, gracias sobre todo al retorno de las inversiones extranjeras y la repatriación de capitales, muy influidas por las privatizaciones y episodios de bonanza en las bolsas de valores, y restringidas a unos pocos países. Pero el coeficiente de inversión está aún muy por debajo de lo que sería necesario para obtener tasas de crecimiento similares a las del pasado "estatista" de posguerra. Para lograr elevarlo sustancialmente es imprescindible un aumento considerable del ahorro interno, privado y público. Esto solo es probable que se logre, en el mejor de los casos, en el mediano plazo, por cuanto se requieren reformas institucionales de envergadura en los sistemas financiero y tributario.

Otro factor determinante del crecimiento, y de las propias inversiones, ha pasado a ser el comportamiento real y esperado del sector exportador. Este ha mostrado con frecuencia expansiones considerables en los años posteriores a las reformas liberalizadoras del comercio exterior. Se produce aquí un fenómeno que se podría denominar de "exportaciones reprimidas", al estilo del fuerte aumento de precios que sigue a una inflación reprimida cuando se eliminan los controles. Pero nada garantiza que ese dinamismo sea perdurable, porque se producen tendencias contradictorias.

Por un lado un proceso acumulativo y progresivo de aprendizaje empresarial y nacional en la conquista de mercados externos. Pero por el otro una eventual desaceleración en la medida que se vayan agotando los impulsos iniciales liberados por las reformas. Después de una primera fase excepcional estos tienden a entrar en la etapa de los rendimientos decrecientes: las elevadas tasas de rentabilidad iniciales se reducen, los bajos salarios de que se parte se recuperan, los mercados más fáciles

se saturan, la competencia aumenta, la capacidad instalada de producción y de infraestructura comienza a presentar limitaciones y los recursos naturales mejores y más asequibles, sobre cuyas ventajas comparativas se apoya la estrategia exportadora neoliberal, entran en la etapa de los rendimientos decrecientes y pueden incluso agotarse.

De esta manera, el valor de las exportaciones latinoamericanas se estima que crecerá moderadamente a una tasa de cerca del 6%, lo que se consigue en la mayoría de los casos merced a la ampliación de los volúmenes exportados, por cuanto los precios de los principales productos de exportación vienen cayendo. Este es un ritmo totalmente insuficiente para impulsar tasas de inversión y crecimiento adecuadas. La dinamización de las exportaciones latinoamericanas mediante su diversificación hacia productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico tiene un solo exponente importante. Es el caso de Brasil, gracias a su política deliberada de exportación de manufacturas de casi dos décadas. Difícilmente se logrará en los demás países con las actuales políticas económicas, salvo posiblemente en el caso de México y con NAFTA.

Por estas y otras razones de peso, relacionadas con el lento crecimiento de la economía internacional, su tendencia al proteccionismo, las limitaciones a la transferencia tecnológica, los efectos de la biotecnología sobre nuestras ventajas comparativas naturales, el deterioro de nuestros ecosistemas, y otros factores, cuyo análisis excedería los límites de este trabajo, considero que en el mejor de los casos América Latina tenderá a mantener un ritmo de crecimiento económico modesto en los próximos años.

Por consiguiente, en vista del análisis anterior respecto de la gravedad y persistencia de los problemas sociales, parece inevitable que se acentúe la heterogeneidad estructural entre y dentro de los diferentes sectores productivos, las regiones, las aéreas rurales y urbanas, y los distintos estratos sociales. En otras palabras, tenderá a persistir y aún a agudizarse la coexistencia de modernidad y atraso en las actividades productivas, de riqueza y pobreza en los niveles de ingreso, y de fuertes contrastes en las condiciones del medio ambiente físico, que determinan agudas diferencias de niveles y calidad de vida. Esta heterogeneidad económica y social se caracteriza además por diferencias culturales, institucionales, políticas y demográficas que, como hemos visto, tienden a su reproducción. De modo que las nuevas generaciones que viven en la pobreza y el desempleo tienen escasas posibilidades de superarla.

Incluso si se lograra un crecimiento económico rápido y sostenido, sin duda condición indispensable para enfrentar esta situación, ello no constituiría por sí solo

la solución, como lo confirma el caso chileno. Sin duda ayudaría decisivamente, pero en ausencia de cambios institucionales y de políticas económicas y sociales más apropiadas y eficaces, hasta se podrían acentuar las desigualdades y contribuir a la discriminación y el conflicto social, a los comportamientos delictivos, al enfrentamiento político, y en general, a la insatisfacción, la inestabilidad, la inseguridad y la violencia social. En definitiva, a amenazar lo que se ha logrado en los últimos años: unas nacientes democracias, algunos consensos políticos y económicos básicos y la incipiente recuperación de un indispensable aunque modesto crecimiento económico.

La tarea social que América Latina enfrenta es de una envergadura abrumadora. No sólo se trata de los enormes déficit acumulados: la "vieja pobreza" heredada del modelo socioeconómico anterior, y la "nueva pobreza" generada por el cambio de modelo, la crisis, el ajuste y la reestructuración. Además es preciso quebrar y revertir los mecanismos reproductores de la desigualdad que derivan de las condiciones diferenciales de acceso, calidad, eficacia y permanencia, tanto en las actividades productivas privadas como en las infraestructuras y los servicios asistenciales públicos.

Las políticas sociales deben ser colocadas dentro de este contexto. Por muy eficaces que sean, no son sino paliativos, puesto que constituyen esfuerzos para remar contra la corriente de la política económica. Para que sean verdaderamente eficaces se requieren correcciones sustanciales en la propia política económica, además de la política social.

10. Política económica y democracia

Las perspectivas de consolidación de los regímenes democráticos existentes y de los recién establecidos son evidentemente muy difíciles, como claramente lo demuestra la reciente experiencia de tensiones y conflictos políticos y sociales en diversos países. No sólo hay que superar todavía en muchos de ellos el problema de la deuda externa, sino enfrentar además una profunda reorganización del Estado y sus relaciones con la sociedad civil, y además rearticular un modelo dinámico de acumulación, crecimiento y desarrollo capaz de regenerar un excedente sustancial y en expansión que pueda satisfacer las agudas demandas sociales. La propuesta impulsada por los organismos internacionales encargados de implementar las políticas de ajuste y reestructuración, por los gobiernos de los países industrializados, por la banca transnacional y por los sectores empresariales y tecnocráticos transnacionalizados de las sociedades latinoamericanas, continúa siendo la ideología y el programa neoliberal, no obstante que sus limitaciones sociales y dinámicas

han quedado en evidencia y sus costos políticos están resultando intolerables en muchos casos.

Es indudable, como ya se indicó anteriormente, que un proceso renovado de desarrollo requiere de nuevas formas dinámicas de inserción internacional; de la elevación de la productividad, la eficiencia y la competitividad; del aumento del ahorro y la inversión; de la reducción, racionalización, flexibilización y mayor eficiencia en el aparato estatal; del logro y manutención de un grado razonable de equilibrio en los balances macroeconómicos, y del perfeccionamiento del rol del mercado y los agentes económicos privados, nacionales y extranjeros.

Ya se precisó que hay un alto grado de **convergencia** en estos objetivos y orientaciones generales (primera columna del anexo B), pero que también hay profundas **divergencias** de enfoque (anexo A), así como de diagnóstico y respecto de las políticas económicas y sociales específicas (segunda y tercera columnas del anexo B). El neoestructuralismo considera esencial adoptar modalidades de política económica que se puedan conjugar con una acción política no sólo compatible sino ojalá fortalecedora de la democracia, de tal manera que se compartan razonablemente los inevitables costos sociales de la reformas. La sobrevivencia de los procesos de democratización requiere de programas políticos y económicos profundamente realistas pero a la vez claramente progresistas, en el sentido de tener prioritariamente presente el bienestar de las mayorías populares. No se trata de resucitar populismos añejos, lo que, como hemos visto, es materialmente imposible. Hay que tener plena conciencia de las nuevas realidades y exigencias y las restricciones que entrañan. Pero hay que desarrollar también la capacidad de concertar políticamente la realización de reformas imprescindibles de tal manera que se compartan los sacrificios sociales que entrañan y se distribuyan con mayor justicia los frutos de la recuperación del desarrollo.

Se trata, entre otras políticas concretas, de impulsar el impostergradable mejoramiento de los deteriorados niveles de vida de al menos los sectores más postergados durante estas décadas y más perjudicados por las políticas de ajuste y reestructuración; de procurar el aumento y la diversificación de las exportaciones por medio del aumento de la productividad y no sólo por la reducción indiscriminada de aranceles aduaneros y la rebaja de los salarios; de adoptar medidas concretas y prácticas de concertación e integración regional y de negociación externa conjunta en materia de deuda, acceso a mercados y financiamiento; de asegurar que la descentralización y privatización de actividades y empresas públicas se realice de manera transparente y de modo que tonifiquen la sociedad civil, mejoren la participación social y política y fortalezcan la empresa privada tanto grande como sobre todo mediana, pequeña

y cooperativa; de robustecer -no obstante su indispensable reorganización- las funciones públicas básicas del Estado y su capacidad para orientar el desarrollo económico, especialmente en materia social, ambiental y de control de los monopolios públicos y privados, nacionales y extranjeros.

En definitiva, el enfoque económico prevaleciente debe ser revisado a la luz de éstas y otras consideraciones y flexibilizado mediante propuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales, reinserción internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico, que hagan sostenible tanto la reorganización económica como el proceso de democratización que tan amenazado se ve actualmente. Las condiciones económicas no pueden constituir un marco dogmático rígido, pero imponen ciertos límites cuya amplitud o estrechez depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que los actores políticos y los equipos técnicos -incluidos los de los organismos financieros internacionales- logren articular y conducir el proceso político y la reforma económica. El desafío es formidable, pero también lo es la oportunidad de reorganizar nuestras economías y sociedades para lograr una nueva etapa de desarrollo democrático sustentable.

En todo caso, esta revisión histórica muestra que no es inevitable que la democracia zozobre ante la crisis y la reorganización de la economía, pero para ello es preciso elaborar propuestas que superen al ideologismo neoliberal y neoconservador, aún en boga en América Latina, tanto en lo económico como en lo político.

Es fundamental reconocer que la reforma económica ha terminado por imponerse por profundas razones objetivas y reales internas. Además, por poderosas razones derivadas de cambios estructurales internacionales, en especial por el avanzado proceso de transnacionalización y globalización de la economía y la cultura. Por tanto, es necesaria e inevitable, aún cuando no hubiera sobrevenido el huracán ideológico neoconservador y neoliberal, y aún cuando no se hubiera producido el colapso de la ideología y la práctica del socialismo.

Pero la reforma económica neoliberal, que se superpone a los efectos de las crisis del desarrollo y la deuda, está teniendo unas consecuencias económicas y, sobre todo sociales, devastadoras: baja inversión, rápida obsolescencia y rezago tecnológico, agudo deterioro de la infraestructura, alto desempleo, fuerte rebaja de los salarios, violenta reducción del gasto social, grave deterioro de los servicios públicos de educación, salud, vivienda y previsión social, masivo aumento de la marginalidad, desnutrición, y con todo ello la reanudación e intensificación del ciclo infernal de la violencia, la delincuencia y la represión.

Esto es especialmente grave porque en el otro extremo del espectro social se ha ido formando un pequeño segmento extraordinariamente privilegiado y favorecido por la reforma económica neoliberal, dando lugar a una nueva concentración de riqueza, ingresos y poder que ha agudizado severamente la desigualdad. Una de las primeras consecuencias de esta polarización socioeconómica es, indudablemente, el comienzo del desmoronamiento de la democracia. Este es el ciclo por el que, a mi juicio, está pasando y probablemente va a seguir pasando América Latina, con diferentes intensidades y grados de empeoramiento, estancamiento o superación en los diversos países.

Lo peor parece haberse superado en algunos países y comienza a restablecerse el crecimiento económico y a recuperarse algo del deterioro social. Es el caso de Chile, que ha salido de un purgatorio de cerca de tres lustros, y el de México y Costa Rica, que parecieran estar reencontrando el rumbo del desarrollo. En el otro extremo está Ecuador, pero también sorprendentemente Colombia, que por su razonable trayectoria previa, bastante ajena al resto de América Latina, no parecía requerir sino ajustes menores, y que sin embargo se ha embarcado recientemente en un drástico e inesperado proceso de reformas. Es de esperar que no se repitan en estos casos los enormes y costosos errores que cometieron los países que les antecedieron. Empantanados en el deterioro se encuentran Perú y sobre todo Brasil, en el que se suceden avances y retrocesos; Bolivia, estabilizada, pero que no logra recuperarse del tratamiento; y la Argentina, en similar condición desde hace poco y que aún no logra consolidarse.

Debo insistir en que es preciso reconocer definitivamente, asumir plenamente, y por todos los sectores y actores sociales, que el paso por el purgatorio de la reforma económica es tanto inevitable como necesario. Los costos sociales son enormes pero limitados en el tiempo si la reforma se lleva a cabo lo antes posible y con éxito, porque cuanto antes se recupera el crecimiento, tanto mayor es la posibilidad de revertir las tendencias al deterioro social y político.

Este es mucho peor, y el purgatorio se prolonga en forma interminable si la reforma se posterga indefinidamente, si se realiza a medias, con avances y retrocesos, y no se logra un mínimo de éxito. El paciente puede quedarse en la operación, sobrevivir en forma precaria o recuperarse definitivamente. Lo que es inevitable es la operación quirúrgica -la reforma económica-. Sin ella no hay probabilidad de reponerse. Lo que en cambio se puede evitar en alguna medida es la intensidad y duración del costo social. Y también puede elevarse la probabilidad de sobrevivencia, recuperación y crecimiento.

En otras palabras, la reforma económica es inevitable y necesaria. Lo que no es inevitable ni necesario es una reforma económica ultraneoliberal, como lo fueron las políticas de la Thatcher, de Reagan y de los *Chicago Boys* chilenos, con sus gravísimos costos económicos y sociales. Como quedó señalado en el cuadro B, existen alternativas más moderadas y menos costosas en cuanto a la forma de instrumentar y aplicar las medidas de política económica necesarias para llevar a cabo la reforma. La posibilidad de utilizarlas depende en lo fundamental de lo siguiente:

a) de la capacidad del sistema político de reconocer su propia crisis, renovarse radicalmente y comprender que la reforma económica es una necesidad histórica contemporánea, y a partir de este reconocimiento lograr diseñar, estructurar y mantener un acuerdo social y político amplio, destinado en primer lugar a distribuir en forma más equitativa el inevitable costo social del ajuste y la reestructuración, y posteriormente también sus beneficios;

b) de la capacidad de los equipos técnicos para colaborar en la negociación sociopolítica, modificando el recetario tecnocrático neoliberal estándar y diseñando y llevando a cabo, en cambio, un conjunto de políticas de reforma económica democráticamente acordadas, que persiguiendo objetivos similares tengan efectos menos recesivos, sean más gradualistas y moderadas, menos unilaterales y más equilibrados, y tengan una mayor preocupación por atenuar y distribuir mejor los costos sociales y por lograr una pronta reactivación y un crecimiento más equitativo en el mediano y largo plazo;

c) de la capacidad de apoyo mutuo, de cooperación, de integración y de solidaridad en los planos político, cultural, económico y social, entre los países latinoamericanos, acentuando sobre todo la realización de proyectos específicos y prácticos entre actores concretos relevantes, y privilegiando en especial el acercamiento con aquellos países relativamente más avanzados y comprometidos en procesos de reforma económica; y

d) de la capacidad de colaboración de los países desarrollados para mejorar radicalmente el contexto internacional en materia de crecimiento de sus economías, de la apertura de su comercio exterior, del aumento del financiamiento y las inversiones en América Latina, para que su flujo neto se haga positivo y crezca rápidamente, y de la intensificación de la cooperación internacional, principalmente para facilitar la transferencia de tecnología.

¿Cómo potenciar estas capacidades? Todas dependen, en definitiva, de nosotros mismos; de nuestra disposición colectiva, nacional y latinoamericana, a reconocer

la originalidad, la novedad, la gravedad y la trascendencia de la crisis; de comprender la necesidad de una transformación profunda de nuestras instituciones, relaciones y comportamientos políticos y económicos, nacionales e internacionales, y de si lograremos reconstruir un nuevo pacto de convivencia social adecuado a las nuevas condiciones internas e internacionales. Si no lo hacemos por acuerdo, consentimiento y concertación democráticos, de todos modos la reforma económica nos será impuesta de una u otra forma, y sus costos tenderán a ser máximos, con gran riesgo para la preservación y profundización de la democracia.

De la política, y de una aproximación neoestructuralista a la economía, dependerá que la reforma económica se lleve a cabo de tal manera que logre encaminar a nuestros países hacia un desarrollo dinámico, equitativo y en democracia.

ANEXO A
Diferencias fundamentales de enfoque

TEMA	NEOLIBERALISMO	NEOESTRUCTURALISMO
Filosóficas (Valóricas)	Individualismo Utilitarismo Materialismo "Homo economicus" Actor Individual	Estructuras e instituciones socioculturales y de poder configuradas históricamente "Homo sociologicus" Actores colectivos
Epistemológicas (Método)	Deductivo Positivista Monodisciplinario	Inductivo Histórico-estructural Institucional Multidisciplinario
Perspectiva temporal	Corto plazo; concentración en flujos, mercados, precios, ajustes marginales en asignación factores productivos	Largo plazo; acumulación de <i>stocks</i> de recursos productivos; población, recursos naturales (MEDIO AMBIENTE), capital, conocimiento
Unidad de análisis	Economías nacionales, independientes y equivalentes	Economías nacionales como subsistemas desiguales de sistema global; enfoque Centro-Periferia revisado; transnacionalización
Papel del Estado	"Subsidiario" a soberanía del consumidor; fallas del Estado más graves que fallas mercado; estado mínimo	Fallas mercado, derechos ciudadanos, normas socioculturales, equidad y pobreza, generaciones futuras, medio ambiente requieren institucionalidad pública; sociedad democrática para controlar Estado; Estado orientador, regulador, concertador.
Disciplina	Economía neoclásica y "Nueva Economía Política" (<i>rational o public choice</i>)	Economía política clásica, Keynes, economía neoclásica, ciencias sociales, ecología
Criterio de excelencia	Formulación matemática	Relevancia

ANEXO B
CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS
ENTRE NEOESTRUCTURALISMO Y NEOLIBERALISMO

Convergencias en orientaciones estratégicas generales	Divergencias en diagnósticos y políticas	
	Neoliberalismo	Neoestructuralismo
Asignación de recursos productivos es función mayoritariamente del mercado y la empresa privada.	<p>Diagnóstico: excesiva intervención estatal, interferencia con mecanismos de mercado, confianza en empresa pública y desconfianza en empresa privada nacional y extranjera.</p> <p>Política: el mercado y la empresa privada son altamente eficientes en la asignación de recursos y deben predominar; el Estado debe asumir rol subsidiario para evitar desplazar e inhibir sector privado (<i>crowding-out</i>); minimizar intervenciones estatales debido a fallas Estado; privatización empresas y servicios públicos.</p>	<p>Diagnóstico: Intervención del Estado necesaria por ausencia o imperfección mercados, empresa privada débil, escasa infraestructura e industria, necesidad reformar institucionalidad rural, empresa extranjera rentista servicios públicos y exportaciones primarias, ausencia inversión privada externa en 1950's, realidad que cambió sustancialmente a partir 1960's.</p> <p>Política: mercados cumplen función insustituible de ensayo y error en asignación recursos, pero inexistentes, incompletos e imperfectos, en cuanto largo plazo, problemas sociales y ambientales que requieren políticas e institucionalidad públicas; Estado y mercado son complementarios; redefinir rol Estado para nuevas realidades internas y externas minimizando fallas mercado y Estado.</p>
Equilibrios macroeconómicos son indispensables.	<p>Diagnóstico: equilibrios macroeconómicos son indispensables para estabilidad de precios, que es condición necesaria para mejorar asignación recursos.</p>	<p>Diagnóstico: fue necesario ampliar sector público para aumentar inversiones y reasignar recursos a cambio estructural, modernización e industria; rigideces, "cuellos de botella", ahorro forzoso</p>

Convergencias en orientaciones estratégicas generales	Divergencias en diagnósticos y políticas	
	Neoliberalismo	Neoestructuralismo
	<p>Política: ajuste recesivo drástico mediante política monetaria y fiscal recesiva y liberalización precios y tipo de cambio.</p>	<p>(déficit fiscales) generaban inflación, pero a niveles pre-valectantes (15-20%) era "trade off" razonable; realidad ha cambiado pues indexación anula ahorro forzoso y facilita hiperinflación; transnacionalización patrones consumo requiere crecimiento exportador y competitividad, lo que exige estabilidad y balances macroeconómicos.</p> <p>Política: según condiciones cada país, ajuste gradual en políticas monetaria, fiscal y cambiaria, guiando expectativas con controles selectivos y temporales de precios, e implementando políticas compensatorias para paliar efectos recesivos y regresivos; vinculación explícita de medidas de ajuste de corto plazo con política de reestructuración mediano y largo plazo.</p>
<p>Competitividad, eficiencia y productividad son objetivos prioritarios.</p>	<p>Diagnóstico: ineficiencias se deben a intervención estatal mediante controles de cambio, precios, tasa de interés, proteccionismo, subsidios, empresas públicas, etc., que impidieron competencia interna e internacional.</p> <p>Política: desregulación, liberalización, privatización, reducción gasto público ("<i>get the prices right</i>").</p>	<p>Diagnóstico: industrialización modernizó países y amplió potencial de crecimiento, creando mejores "condiciones iniciales" para desarrollo ulterior; persistencia y exageraciones más allá fase positiva y posteriores cambios traumáticos internos y externos hicieron inviable dicha política</p> <p>Política: Colaboración privada-pública en estrategias y políticas mediano-largo plazo en relación con infraes-</p>

Convergencias en orientaciones estratégicas generales	Divergencias en diagnósticos y políticas	
	Neoliberalismo	Neoestructuralismo
		<p>estructura, recursos humanos, ciencia y tecnología, coordinación intra e intersectorial y regional, apoyo a medianos y pequeños empresarios; políticas orientadas a incrementar eficiencia sistémica; aprovechamiento dotación recursos naturales para creación ventajas comparativas dinámicas.</p>
<p>Crecimiento exportador es elemento fundamental de estrategia de desarrollo.</p>	<p>Diagnóstico: crítica a la estrategia de sustitución de importaciones y al proteccionismo, la utilización de tipos de cambios múltiples, la falta de competencia, los sesgos en el sistema de precios, etc. que entrañaba.</p> <p>Política: liberalización y desregulación del comercio y las finanzas internacionales, tarifa baja y pareja, neutralidad de incentivos entre exportación y sustitución de importaciones.</p>	<p>Diagnóstico: sustitución importaciones no fue por elección (<i>policy choice</i>), sino resultado de promover industrialización dadas restricciones externas derivadas de colapso internacional por crisis 30 y 2a Guerra Mundial; objetivo era diversificar estructura productiva e incorporar tecnología, dinamizar y diversificar exportaciones y superar patrón intercambio tradicional; esfuerzos internos (política arancelaria, cambiaria, promoción de exportaciones), regionales (integración) e internacionales (UNCTAD) en los años 60.</p> <p>Política: fuerte incentivo inicial exportación, con concentración posterior, con plazos acotados, en diversificación bienes dinámicos creciente valor agregado (nueva industria infante); acento en competitividad "auténtica" para superar bajos salarios.</p>

Convergencias en orientaciones estratégicas generales	Divergencias en diagnósticos y políticas	
	Neoliberalismo	Neoestructuralismo
Pobreza requiere acción especial del Estado.	<p>Diagnóstico: excesivo crecimiento demográfico, políticas discriminatorias contra el sector agropecuario (<i>urban bias</i>), barreras institucionales al empresario (De Soto), fijación de salarios y otras interferencias en el mercado de trabajo, políticas redistributivas populistas.</p> <p>Política: pobreza - focalizar el gasto social en población pobre y aumentar eficiencia administrativa; desigualdad - crecimiento y rebalse (<i>trickling-down</i>).</p>	<p>Diagnóstico: pobreza es consecuencia de heterogeneidad estructural entre e intra sectores productivos, sociales y regiones; de diferencias en dotación y acceso a recursos productivos (incluyendo educación y tecnología); de discriminación de género, étnica y cultural; de diferencias en grado organización.</p> <p>Política: pobreza - focalización y mayor eficiencia gasto social para asistencia, pero sobre todo para adquirir capacidades tecnológicas, organización, acceso a mercados y sistema financiero necesarias para integrarse al proceso productivo; equidad - políticas tributarias, salariales, de empleo, educacionales, de seguridad social, etc. destinadas a promover igualdad de oportunidades.</p>
Importancia de secuencia, intensidad y gradualidad de reformas.	<p>Diagnóstico: desequilibrios macroeconómicos se deben a errores de política económica: excesiva intervención estatal, empresas públicas, subsidios, controles, déficit públicos, política de sustitución importaciones, etc., por lo que ajuste y reestructuración deben ser simultáneos.</p> <p>Política: estabilización requiere de ajuste y reestructuración para ser sostenible, preferencia por tratamiento de choque.</p>	<p>Diagnóstico: desequilibrios macroeconómicos moderados se acentuaron con políticas neoliberales favorables endeudamiento externo y explotaron con crisis deuda; tienen diferentes magnitudes y características según países; responden en parte a errores de política, a peculiaridades estructurales e institucionales y a fenómenos políticos; requieren programas de ajuste especialmente diseñados, de corto y mediano plazo.</p>

Convergencias en orientaciones estratégicas generales	Divergencias en diagnósticos y políticas	
	Neoliberalismo	Neoestructuralismo
		Política: Estabilización es prioritaria, pero debe incluir realización gradual medidas reorganización sector externo, sector público, etc., con vistas a programa desarrollo negociado con sectores sociales mayoritarios.
Importancia de cooperación internacional en procesos de ajuste y reestructuración.	<p>Diagnóstico: visión de las relaciones económicas internacionales en términos de teoría convencional del comercio internacional, necesidad de reducir barreras al comercio y las inversiones.</p> <p>Política: crear unilateralmente las condiciones internas que faciliten el comercio y las inversiones, mediante desregulación, liberalización, reducción rol del Estado, equilibrios macroeconómicos.</p>	<p>Diagnóstico: economía mundial es sistema poder transnacional jerárquico y asimétrico caracterizado por comercio administrado, corporaciones transnacionales, bloques político-económicos, inestable, poco dinámico, fuertemente proteccionista, que utiliza ideología neoliberal para ajuste y reestructuración en países más débiles.</p> <p>Política: necesidad esfuerzos y creatividad propios en colaboración privados, países afines, especialmente de la región, mediante intensa actividad de diplomacia y apoyo económico específico, en especial mediante cooperación en identificación e implementación de proyectos y programas concretos; activismo en foros internacionales para liberalización y desregulación de los mercados de los países industriales.</p>
Reducción en el tamaño y cambio en las funciones del sector Público y el Estado.	Diagnóstico: El Estado es inherentemente inflexible, ineficiente, derrochador, rentista, inhibidor de iniciativa privada, etc. ("Nueva Econo-	Diagnóstico: Estado clave en industrialización y modernización, reasignando recursos, creando infraestructura, industrias básicas, recursos

Convergencias en orientaciones estratégicas generales	Divergencias en diagnósticos y políticas	
	Neoliberalismo	Neoestructuralismo
	<p>mía Política”).</p> <p>Política: reducir tamaño y eliminar funciones del Estado, contraer gastos públicos, privatizar empresas y servicios públicos, reducir nivel y progresividad carga tributaria, en especial respecto a ingresos del capital.</p>	<p>humanos y servicios sociales; ciclo agotado requiere redefinición dimensiones y funciones.</p> <p>Política: racionalización; reducción gastos asegurando función social y desarrollo; incremento tributación progresiva; privatización según criterios sociales definidos, órganos supervisores y procedimientos para asegurar eficiencia y cumplimiento objetivos económicos y sociales; promoción instituciones sin fines de lucro no gubernamentales para cumplir funciones públicas; reducción actividades productivas Estado y fortalecimiento roles auxiliar, de apoyo, regulador, supervisor y orientador del sector privado y la sociedad civil.</p>