

Globalización

Homogenización o fragmentación

Fernando Chavarro Miranda*
Gisele Eugenia Becerra**

Recibido: marzo de 2006 - Aprobado: abril de 2006

RESUMEN

El origen del auge económico de 1983 a 1989 se encuentra en el mecanismo de déficit del tesoro norteamericano, que alcanzó la cifra de 134 billones de dólares en 1982; 230,8 billones en 1983, manteniéndose en este escalón hasta 1989 (237.8 billones); este déficit se habían elevado en la década de los 70 en torno a los 50 billones de dólares anuales, lo que llevó a un amplio movimiento por la contención de los gastos o por el aumento de los impuestos en el país. Reagan eliminó la segunda hipótesis (llegando inclusive a reducir los impuestos sobre el capital y las rentas elevadas) y realizó cortes en los presupuestos, solamente de los gastos sociales, bajo la presión del **establishment** de investigación y desarrollo militar dedicado a la tecnología; aumentaron drásticamente los gastos militares y en particular aquellos relacionados con investigaciones de las tecnologías de punta que se sintetizaron en la iniciativa de la defensa estratégica, la ridícula guerra de las galaxias que se convirtió en objeto de crítica de las mayores autoridades científicas del país por su inviabilidad y por el desperdicio de recursos que representaba y aún representa. De alguna manera, podemos comparar la guerra de las galaxias con el papel económico que Keynes atribuía a las pirámides egipcias: un enorme gasto estatal para generar empleo y renta y permitir así el funcionamiento de la economía.

El diagnóstico neoliberal coincide en que una de las causas inmediatas de la crisis económica de América latina se encuentra en la recesión internacional de los años ochenta, en especial por la combinación de caídas acentuadas en los precios de las exportaciones y agudas alzas en las tasas de interés reales en el mercado internacional, lo que provocó un cuantioso déficit en las cuentas externas de la región. La actual corriente de pensamiento denominada neoestructuralismo afirma, en lo fundamental, que los problemas económicos principales y la condición de subdesarrollados que aún prevalece en los países latinoamericanos no se debe tanto a distorsiones inducidas por la política económica sino que, más bien, son de origen histórico y de índole endógena y estructural. A juicio de Rosales (1988), una muestra palpable de esta

* Economista, profesor investigador del Grupo de Investigación en Internacionalización de la Empresa de la Facultad de Administración de la Universidad del Rosario. E-mail: fernando.chavarromi@urosario.edu.co.

** Administradora de Empresas, directora del pregrado en Administración de Empresas, Líder del Grupo de Investigación en Internacionalización de la Empresa, profesora investigadora de la Facultad de Administración de la Universidad del Rosario. E-mail: gebecerr@urosario.edu.co.

realidad subyace en tres características cruciales de la economía latinoamericana de fines de los años ochenta: a) la vigencia de un patrón de inserción externa que, dadas las tendencias del comercio y el sistema financiero internacional, conduce a una especificación empobrecedora; b) el predominio de factor productivo desarticulado, vulnerable y muy heterogéneo y concentrador del progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y c) la persistencia de una distribución de ingreso muy concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza.

El presente documento se presenta en tres partes, iniciando por un acercamiento al modelo que hoy conocemos como neoliberal; para posteriormente hacer un intento de comparar el modelo neoestructuralista con el modelo neoliberal, teniendo como hecho presente que este intento está enmarcado en los años noventa; y finalmente se esboza un marco teórico en cuanto a la posición del neoestructuralismo frente a los problemas del desarrollo latinoamericano; este documento solamente intenta dar una breve mirada al neoliberalismo en América latina, sin desestimar los alcances del mismo dentro y fuera de nuestras latitudes.

Palabras clave: modelo, neoliberalismo, Latinoamérica, crisis, desarrollo.

ABSTRACT

The origin of the economic boom between 1983 to 1989 is found in the mechanism of the American Treasury deficit that reached the amount of US\$ 134 billion in 1982, US\$ 230.8 billion in 1983, this level was kept until 1989 (US\$237.8 billion) this deficit had increased in the seventies around US\$50 billion on a yearly basis which allowed a wide movement in favor of the reduction of expenditures or the increase of taxes in the country. Reagan eliminated the second hypothesis (getting to reduce moreover the taxes on capital and high incomes) and made cuts in the budgets exclusively of social expenditures under the pressure of the research establishment and military development devoted to technology, increasing drastically military expenditures and in particular those related to high technology research that turned out to be the initiative of strategic defense, the ridiculous Stars War that became the target of criticism of major scientific authorities of the country for its unfeasibility and waste of resources involved and that still involves. In any manner, we can compare Stars War with the economic paper that Keynes attributed to the Egyptian Pyramids: a huge state expenditure to generate employment and income allowing in that manner the economy to function.

The neo-liberalism diagnostic agrees to the fact that one of the immediate causes of the economical crisis in Latin America is found in the international recession of the eighties in special for the combination of falling down in the prices of exports and sharp increases in the real interest rates in the international markets generating a big deficit in the external accounts of the region. The present current of thinking named neo-structuralism affirms fundamentally that the main economical problems and the condition of underdevelopment that still prevails in the Latin-American countries are not due to induced distortions by the economical policy but they are based on historical reasons and have an endogenous and structural origin. In the opinion of Rosales (1988), a noticeable sample of this reality underlines in three crucial characteristics of the Latin-American economy at the end of eighties: a) the patron still in effect

of external insertion that given the trade tendencies end the international financial system conducts to an impoverished specification, b) the predominance of a disarticulated, vulnerable and very heterogeneous productive factor concentrating the technical progress, and unable to absorb increases of labor force on a productive manner; and c) persistence of a very concentrated and excluding income distribution that makes evident the incapacity of the system to reduce poverty.

Key words: *Model, neoliberalism, Latin America, crisis, development.*

1. COSAS DEL NEOLIBERALISMO

La década de 1980 se inició en medio de un clima de depresión económica internacional, que comenzó en 1979 y se prolongó hasta 1982. Esta era la tercera depresión después de la Segunda Guerra Mundial. Entre 1945 y 1967, la economía capitalista internacional había presentado un crecimiento permanente con cortas y localizadas recesiones. Con todo, a partir de 1967, se inicia una etapa de desaceleración del crecimiento económico en los países capitalistas centrales y comienzan a diseñarse recesiones de carácter internacional. Entre 1969 y 1971 ocurrieron las primeras manifestaciones de “estanflación” (la combinación de estancamiento e inflación). Esta combinación desafiaba el saber económico establecido que pretendía haber probado la existencia de una incompatibilidad entre inflación y recesión a través de la curva de Phillips. Luego de una breve recu-

peración económica entre 1971 y el segundo semestre de 1973, la economía internacional entró en una grave recesión. Ésta vez no solo llegó a índices dramáticos de caída de producción, sino también se extendió por todo el planeta, penetrando los países capitalistas dependientes de desarrollo medio que aún resistían a la depresión, y afectando a los países socialistas en su conjunto.

Ocurría así una segunda recesión –con nítidas características de depresión– que se prolongó entre el segundo semestre de 1973 y el final de 1975 y 1976. Esta recesión fue iniciada por el aumento del precio del petróleo (que buscaba compensar la violenta inflación del dólar, tomado a libre conversión en 1971, con el consecuente encarecimiento del oro) y el surgimiento de la llamada “serpiente monetaria”. Surgió una inmensa masa de petrodólares que fueron reciclados, entre otras maneras a través del endeudamiento marino del tercer mundo y de los países socia-

listas, en parte para cubrir los déficit cambiarios generados por el aumento del precio del petróleo, y en parte para atender la enorme especulación financiera generada por el referido reciclaje.

La gravedad de esta situación –reconocida al principio– fue ocultada enseguida por una euforia económica entre 1976 y 1979, cuando comenzó a caer el precio del petróleo; los excedentes financieros comenzaron a financiar un aumento del comercio mundial basado en “grande proyectos”, que absorbieron la mayor parte de esos recursos excedentes en la forma de inmensos procesos de endeudamiento. Así se estimularon nuevas inversiones que comenzaron a absorber tecnologías recientes y a provocar una fuerte revisión de la división internacional del trabajo.

El sobredimensionamiento de esos proyectos comenzó a manifestarse luego en 1979, cuando ya habían desaparecido los excedentes financieros del petróleo, cuyo precio había estado en baja desde 1976. Hubo una nueva tentativa de elevar el precio del petróleo en 1979, con nuevos efectos depresivos. Esta vez, con todo, estos no se combinaron con un alza de la inflación. La extensión del endeudamiento generado en el período anterior no permitía continuar el endeudamiento especulativo. Las propias economías de los países desarrollados necesitaban recursos para

viabilizar sus proyectos iniciados en la fase anterior. Se crea una escasez de dinero que los petrodólares no logran satisfacer. La elevación de la tasa de interés, derivada de la escasez de dinero, acentúa el cuadro depresivo del periodo, inviabilizando aún más el impulso productivo. Las políticas económicas antirecesivas son abandonadas y se retoman los principios monetarios, intentando vencer definitivamente la estanflación. Comienzan procesos de deflación y se abate finalmente el auge inflacionario con políticas coordinadas de estabilización de los principales centros financieros y entre los siete grandes. La política de la trilateral, aplicada por Carter y sus socios europeos y japoneses, permitió iniciar una coordinación entre los principales centros financieros y entre las políticas económicas de los gobiernos de los países capitalistas centrales. En seguida, con el ascenso al poder de Reagan en 1980 y su cuestionamiento al trilateralismo esa coordinación pasará a ser cada vez más impuesta por las políticas norteamericanas. En un primer momento, Reagan acentúa las políticas de estabilización disminuyendo la carga fiscal y cortando los gastos sociales del Estado, facilita el intercambio con el exterior y profundiza la nueva división internacional del trabajo, que ya se venía esbozando en la recuperación de 1976 a 1979. De esta manera, la economía internacional estaba lista para una nueva fase de crecimiento que debería tener como centro la recuperación nor-

teamericana. La presencia de los conservadores en el poder de los Estados Unidos con Ronald Reagan, en Alemania con la democracia cristiana, en Inglaterra con Margaret Thatcher, indicaban que se buscaría una recuperación moderada y controlada. Sin embargo, lo que ocurrió fue algo totalmente diferente. Reagan rompió con todos los principios del liberalismo económico al elevar el déficit público norteamericano a límites jamás imaginados por la ciencia económica y forzó una recuperación cuyas características marcaron la década de los 80 y se deben proyectar sobre la década de los 90. Es, pues, necesario hacer un análisis detallado de ese proceso para comprender gran parte de los acontecimientos actuales del proceso de globalización.

1.1. TÁCTICA DE RECUPERACIÓN 1983-1989

El origen del auge económico de 1983 a 1989 se encuentra en el mecanismo del déficit del tesoro norteamericano que alcanzó la cifra de 134 billones de dólares en 1982; 230,8 billones en 1983, manteniéndose en este escalón hasta 1989 (237.8 billones); este déficit se había elevado en la década de los 70 en torno a los 50 billones de dólares anuales, lo que llevó a un amplio movimiento por la contención de los gastos o por el aumento de los impuestos en el país. Reagan eliminó la segunda hipótesis

(llegando inclusive a reducir los impuestos sobre el capital y las rentas elevadas) y realizó cortes en los presupuestos solamente de los gastos sociales bajo la presión del **establishment** de investigación y desarrollo militar dedicado a la tecnología, aumentaron drásticamente los gastos militares y en particular aquellos relacionados con investigaciones de tecnologías de punta que se sintetizaron en la iniciativa de la defensa estratégica, la ridícula guerra de las galaxias que se convirtió en objeto de crítica de las mayores autoridades científicas del país por su inviabilidad y por el desperdicio de recursos que representaba y aún representa. De alguna manera, podemos comparar la guerra de las galaxias con el papel económico que Keynes atribuía a las pirámides egipcias: un enorme gasto estatal para generar empleo y renta y permitir así el funcionamiento de la economía.

Quiere decir: una política anticíclica, que a falta de una guerra que justificase los gastos militares como factor de recuperación económica se vuelca hacia la tecnología de punta en nombre de una estrategia de comprensión inaccesible para los ciudadanos comunes. Esta opción estaba cargada de pretensiones ideológicas que buscaban:

- a) Reafirmar la potencia militar estratégica de Estados Unidos, cuestionada por el equilibrio estratégico alcanzado por la Unión

Soviética desde finales de la década de los 60.

- b) Garantizar la hegemonía científico-tecnológica de Estados Unidos doblemente amenazada: en el plano tecnológico y en las ciencias aplicadas por el avance del Japón (y de otras potencias, sobre todo Alemania), y en la aplicación de alta tecnología en la producción industrial que ponía en duda la superioridad de Estados Unidos en diseño, productividad y costos. En el plano científico y militar, enorme desarrollo del aparato científico soviético, sobre todo en campo espacial (cuyos efectos tecnológicos podrán ser decisivos en dos décadas más), en las investigaciones sobre fusión nuclear, láser e inteligencia artificial (que definirán el futuro modelo tecnológico del siglo XXI), que obligaban a retomar los gastos en ciencias puras y alta tecnología, más aun cuando Japón y Alemania (y junto con ella toda la comunidad europea) tienden a aumentar sus inversiones en aquellas áreas y podrían independizarse de Estados Unidos en esos sectores estratégicos.

Se trataba, por tanto, de combinar una política anticíclica con la lucha por la hegemonía de la revolución científico técnica que comanda en la actualidad la evolución de la economía mundial.

- c) Frente a esa opción por las inversiones de punta, Estados Unidos debía aceptar su decadencia

en las tecnologías aplicadas, abriendo su mercado a las economías más competitivas y especializándose en las áreas estratégicas. Se trataba de promover una nueva división internacional del trabajo en la cual Estados Unidos y la Unión Soviética (que de todos modos sería sobrepasada –según las estrategias de la CIA– debido a sus límites económicos, expresados en una renta nacional y **per cápita** bastante inferior a las de Estados Unidos, por las dificultades de obtener tecnología y conocimiento científico fuera de su área de influencia, por sus límites para importar productos alimenticios y de productos en general, por la inconvertibilidad de su moneda y por su aislamiento estratégico, provocado por la guerra fría o mejor por el bloque del sistema capitalista mundial) se especializarían en las ciencias puras y en las “tecnologías emergentes” (postnuevas tecnologías): láser, fusión nuclear, ingeniería genética, inteligencia artificial, súper conductibilidad, espacio y cosmología.

Esta línea estratégica diseñada entre los límites de la ciencia y la tecnología de la década de los años 70, desde 1967 había estancado las inversiones de Estados Unidos en investigación y desarrollo, cuando su formación de científicos exigía una decidida opción por el aumento de los

gastos en I y D (investigación y desarrollo tecnológico), y por su planificación centralista en el pentágono bajo la orientación del Concejo Nacional de la Ciencia, creado recientemente para asesorar al presidente en este campo. Era necesario ocultar el carácter cada vez más planificado y centralizado del desarrollo norteamericano y lograr al mismo tiempo apoyo para el mismo. La solución encontrada fue la de disimularlo dentro de las actividades del pentágono, cuyos gastos astronómicos eran justificados por un clima de revitalización de la guerra fría y en las características satánicas del socialismo que era necesario combatir.

Estábamos así delante de una pared de contrasentido: un gobierno antisocialista que aumentaba drásticamente la planificación centralizada de la economía incrustada dentro de los gastos militares. Y un gobierno ultraliberal que, para sustentar esta política, generó el mayor déficit del tesoro, jamás imaginado por los más neokeynesianos. Nunca la humanidad vivió una contradicción tan brutal (y evidente) entre la retórica y la realidad.

1.2. Diseño de la recuperación económica

Si se detiene en el esquema de recuperación mundial durante el período de 1983 a 1989, se podrá

comprender cómo esta estrategia generó y determinó desde Estados Unidos el auge económico de 1983 a 1989. Rompiendo las perspectivas del trilateralismo, Reagan impuso al resto del mundo desarrollado un modelo de crecimiento bajo el comando incuestionable de **establishment** militar de Estados Unidos (pentágono más empresas de tecnología de punta). Esta imposición se hacía también internamente, colocando en una posición desventajosa el **establishment** económico tradicional basado en la costa este, donde se concentraba la oligarquía financiera, industrial y comercial de Estados Unidos. Era evidente el malestar causado por la **reaganomics** en las grandes familias que forman la oligarquía norteamericana que detentaba y aún detenta en gran parte el poder en el país y en el mundo. El choque entre la oligarquía del capital financiero norteamericano y los nuevos conglomerados nacidos de la industria militar y los nuevos campos tecnológicos se viene desdoblado desde la lucha contra los conglomerados (sobre todo la ITT) en la década de los 60, el drástico enfrentamiento contra las presiones autonomistas de Nixon y finalmente contra el populismo y la guerra de las galaxias de Reagan.

Como se puede ver en el esquema, el aumento del déficit del tesoro produjo un enorme crecimiento de la demanda norteamericana. Esta nueva demanda se concentró en secto-

res de servicio ligados a la investigación y desarrollo, a la educación, a la comunicación y al placer. Al mismo tiempo, al generar una inmensa deuda pública que pasó a ser administrada por el sector financiero, este sector se agigantó, lo que dio origen a la época de los *yuppies*, que correspondían durante la década de los 80 a los graduados de las mejores universidades de los países más ricos, y que se orientaron sin duda hacia el auge de los servicios financieros y bancos. Nunca hubo unanimidad tan grande de la primera preferencia profesional desde la generación de 1914 (Banks trouble, en *The Economist*, Londres, 8/9/90.).

El aumento de la demanda de una moneda internacional como el dólar provoca inmediatamente una expansión de las importaciones del resto del mundo, particularmente los países ligados a la costa oeste y al sur de Estados Unidos (la cuenca del pacífico) como Japón y los Tigres asiáticos (Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong). También se ampliaron las importaciones de Europa, particularmente de Alemania y de otros países de desarrollo industrial reciente (NICs) como México y Brasil.

El inmenso déficit de la balanza comercial de Estados Unidos se transforma en un superávit de dólares, sobre todo de Japón y de Alemania (que se convierten en grandes inversionistas a partir de 1983), de los Tigres asiáticos y de los NICs (países

de desarrollo industrial reciente). Estos últimos, sobre todo los latinoamericanos, no se beneficiaron de su superávit, que fueron convertidos en pagos de los intereses y eventuales amortizaciones de sus deudas, provocando así una fuerte descapitalización de estos países. Estos dólares fueron a parar así a las manos del sistema financiero norteamericano, juntándose a los dólares disponibles de los inversionistas del Japón y de Alemania y de sus bancos. Estos superávit en dólares tenían, con todo, una aplicación inmediata: la compra de títulos de la deuda pública norteamericana que se lanzaban para compensar los déficit del tesoro (punto de partida de todo el proceso). Para atraer estas inversiones, el gobierno norteamericano tuvo que elevar extraordinariamente la tasa de interés y garantizar la valorización del dólar frente a las otras monedas.

Llegamos así a un resultado paradójico que parecía haber creado el paraíso en la tierra. Un gobierno que se endeuda interna y externamente, pero su moneda en vez de desvalorizarse, ¡se valoriza! Un gobierno deficitario que aumenta drásticamente la demanda y no genera una inflación de precios y sí un aumento de la asistencia internacional que dio a los norteamericanos acceso a mejores productos y más baratos de origen japonés, alemán y de otros países. Pero los milagros no existen. El tiempo es el mejor consejero. ¿Qué sucedió a lo largo de estos años?

El aumento sin cobertura de la deuda pública es un fenómeno acumulativo. A cada año el monto de la deuda crece y así también el monto de los intereses pagados que aumentan su proporción en relación con el gasto público y más aún en relación con la recaudación fiscal. Cuando esta deuda es con el exterior la situación se torna aun más grave, pues el gobierno dispone de un menor control sobre los propietarios de su deuda.

Dos fenómenos acompañan este aumento de la deuda pública. El crecimiento del sector financiero que especula con la misma. En este caso, en parte nacional y sobre todo internacional, fue apoyándose en los enormes excedentes financieros generados por los superávits del comercio japonés que los bancos de esos países internacionalizaron en la década de los 80, convirtiéndose en los mayores del mundo.

En segundo lugar, el empuje de los recursos inflacionarios acumulados a disposición de la economía se realiza a través de un basto sistema especulativo. Éste envuelve las compras de la empresa, la especulación de los títulos de la deuda pública, la que se lleva a cabo con las acciones de las firmas que realiza esa misma especulación, la especulación inmobiliaria (que se agigantan con los nuevos proyectos) y las valorizaciones artificiales de las acciones, títulos e inmuebles que

entran en el circuito del **boom** especulativo.

Todo esto genera una enorme masa de papeles y títulos, valores y signos financieros sin ningún respaldo en la realidad económica. Y el desbalance de los factores económicos llega a extremos incontrolables. Es entonces cuando los más prevenidos inician un comportamiento económico de signo contrario, que corre toda esa masa de recursos artificiales. Se empieza entonces un proceso de desvalorización de activos, sobre todo financieros. De esa forma vemos que los inversionistas japoneses y alemanes comenzaron a desconfiar de los títulos del gobierno norteamericano a partir de 1987, cuando quedó claro que, en vez de disminuir su déficit, Estados Unidos tiende a aumentarlo más y más. Al mismo tiempo el enorme volumen de intereses pagados por el gobierno lo obliga a restringir la tasa de interés, provocando una fuga de capital del sector. La desconfianza de los títulos del gobierno norteamericano y su mayor atracción por el descenso de la tasa y el peligro de una onda inflacionaria llevan los capitales externos a la compra de los activos reales. Estos se componen de inmuebles y empresas que entran en un gigantesco proceso de fusiones e inician una desnacionalización altamente temida por la ciudadanía norteamericana. Esta desnacionalización se hace aun más grave cuando se mezcla

con una buena dosis de racismo, al identificar el “peligro amarillo” representado por el capital japonés en plena expansión en Estados Unidos, así como en otras partes del mundo.

La magia comienza a fallar. Es necesario cortar el déficit público pues no hay como financiarlo más. Es necesario desvalorizar el dólar, ya sea para aumentar las posibilidades de exportación, o para desvalorizar los activos en manos de extranjeros. Pero si el dólar se desvaloriza con la cantidad de excedente de los mismos en el mundo entero (sobre todo los Euro y los Asia dólares) se genera una carrera hacia las nuevas monedas que parecen más seguras, como el Marco alemán y el Yen japonés, y se debilita el poder financiero de Estados Unidos.

De cualquier forma, la disminución del déficit público, la desvalorización del dólar provocan una caída del mercado norteamericano y un fuerte efecto depresivo tanto interna como externamente. Las amenazas de la desvalorización han sido detenidas por la compra de los bancos centrales del Japón y de Alemania. Las desvalorizaciones de las bolsas de acciones (sobre todo la de octubre de 1987) fueron contenidas por la intervención de los bancos centrales y de los gobiernos. La desvalorización de la deuda externa del tercer mundo (inflada a partir de los aumentos de las tasas de interés y de los refinanciamientos

meramente contables) viene siendo controlada por las propuestas estatales y multilaterales de “financiamientos” y por la garantía a los activos bancarios; así mismo en el mercado paralelo esta deuda llega a valer el 20% de su valor nominal.

Si fue el Estado el que inició este proceso de auge mundial, es el mismo Estado el que busca contener su crisis y el restablecimiento de un equilibrio razonable de las cuentas mundiales. En fin, se pone en cuestión el funcionamiento del mercado financiero altamente desvirtuado por la intervención pública y la especulación derivada. En este clima el gran capital viene buscando una salida en su favor. Propone e impone (¡en nombre del libre mercado!) que los Estados nacionales se deshagan de sus patrimonios para pagar sus deudas, dando sustancia así a parte de los enormes excedentes especulativos existentes a nivel mundial, buscando convertirlos en patrimonio de los especuladores financieros. Este es claramente el principio que orienta a las llamadas conversiones de la deuda externa. A través de ellas los papeles desvalorizados de los bancos, que son pretendidos valores de deudas, se convierten en empresas y bienes retirados del sector público en general. Sería una forma ideal (y viene siendo real ya en muchos casos) de evitar la quiebra general de los bancos y empresas privadas, sustituyéndolas por la quiebra de los Estados.

Mucho más difícil es obligar a los contribuyentes a aceptar la idea de sostener las empresas y los bancos en quiebra indefinidamente. De hecho porque a cada año aumenta el volumen de esas quiebras y disminuye la posibilidad de que el Estado las financie.

Desde 1960 hasta nuestros días el gasto público de varios Estados nacionales aumentó drásticamente de una tasa del 20% al 30%, hacia una de 40% del producto interno bruto, particularmente bajo la batuta del neoliberalismo de Thatcher, Reagan, etc. Sin embargo, ellos aún se presentan como propulsores de una colosal onda neoliberal. Se trata por tanto del neoliberalismo del capitalismo monopolista de Estado, que consiste en el aumento de la intervención Estatal para garantizar la supervivencia del capital, sobre todo de los grandes monopolios y del capital financiero. Cuando se trata de defender estos intereses, la economía de mercado es mandada a freír patatas, pues ella no se combina con el mundo de los monopolios, oligopolios y corporaciones multinacionales que dominan la vida económica de nuestros días.

El mercado nos mata –piensan íntimamente los grandes capitalistas disfrazados de neoliberales–, “avancemos sobre los mercados que aún existan y liquidémoslos. Que se abran los mercados... ¡De los otros!”.

2. NEOESTRUCTURALISMO FRENTE AL NEOLIBERALISMO DE LOS 90

2.1. La posición neoliberal frente a la crisis económica latinoamericana

El diagnóstico neoliberal coincide en que una de las causas inmediatas de la crisis económica de América latina se encuentra en la recesión internacional de los años ochenta, en especial por la combinación de caídas acentuadas en los precios de las exportaciones y agudas alzas en la tasas de interés reales en el mercado internacional, lo que provocó un cuantioso déficit en las cuentas externas de la región. Tal situación se vio agravada cuando los flujos de financiamiento externo privado, otrora muy abundantes, descendieron bruscamente. Sin embargo, para esta corriente de pensamiento, el problema de la deuda dejó al descubierto e intensificó problemas muchos más profundos subyacentes en las economías latinoamericanas que ya se encontraban presentes e incluso se reconocían con anterioridad a la crisis (Balassa y otros, 1986).

Entre las razones que llevan a esta conclusión puede señalarse la rápida recuperación de otros países en desarrollo, afectados por lo menos no tan gravemente como la región, y el deterioro de largo plazo de la si-

tuación económica de América latina. Dicho deterioro se manifiesta en la importante fuga de capitales de algunos países, básicamente por la pérdida de confianza en sus posibilidades de desarrollo; en el elevado desempleo y subempleo; en los periódicos brotes y escaladas inflacionarias y en la pésima distribución del ingreso que caracterizaba a la mayoría de esos países.

Para Balassa y sus colaboradores, estos problemas se derivan sobre todo de políticas e instituciones internas equivocadas e insostenibles. Entre otros factores, la notoria orientación a crecer hacia adentro de las economías latinoamericanas, y en especial su disposición a permitir la sobrevaluación de sus monedas y a continuar con políticas de acentuado carácter proteccionista. A lo anterior se sumaba la falta de incentivos para el ahorro, tanto interno como externo, y su asignación ineficiente. Completaban este magro panorama el peso excesivo e incluso sofocante del papel del Estado en la economía y la concomitante debilidad del sector privado.

Aunque estos autores no reconocen explícitamente la necesidad de un ajuste estructural, en la dimensión que es conocida hoy, sus esfuerzos pioneros por diseñar una nueva estrategia de desarrollo que definen como “urgentemente necesarias y comprobadamente viable” para la reanudación del crecimiento, repre-

sentaban de manera apropiada el rumbo actual de las nuevas propuestas ortodoxas sobre el ajuste y crecimiento. Desde este punto de vista, el desafío económico que deben abordar los países de la región es encontrar una forma eficaz de reanudar el crecimiento autosostenido que permita garantizar el pleno empleo productivo a la creciente población y reestablecer la confianza de los mercados financieros externos por la vía del servicio “continuo y oportuno” de la deuda. De igual modo, las nuevas políticas deben tener un impacto social positivo y sin demora, a fin de recuperar los disminuidos niveles de vida, fortalecer el retorno incipiente y generalizado a la democracia y favorecer la iniciativa privada. Además y apelando a la interdependencia económica global, se requiere que los países desarrollados complementen las nuevas estrategias de desarrollo con sus propios esfuerzos de política sostenidos y sustentadores.

En términos más específicos, la propuesta de Balassa y colaboradores reúne cuatro áreas estratégicas para la acción:

- a) **Alineación hacia el exterior de la política económica**, dedicando interés particular a las exportaciones y a la sustitución eficiente de importaciones vía la manutención de tipos de cambio competitivos, evitando una protección exclusiva a las importaciones y

utilizando incentivos a las exportaciones que sean internacionalmente aceptados.

- b) **Aumento del ahorro interno y su asignación eficiente a proyectos de inversión**, sobre la base del mantenimiento de tasas de interés reales positivas (pero no excesivas), el manejo de una política fiscal que aliente al ahorro y no al consumo, la reducción de los déficit presupuestarios, por su efecto inflacionario y de desplazamiento de la inversión productiva y, así mismo, estímulos a la entrada de capital privado extranjero, en particular mediante formas no creadoras de deuda, como el privilegio a la inversión privada directa y buscando revertir la fuga de capitales.
- c) **Reformas al papel de Estado en la economía**, mediante un grado importante de desregulación de los mercados para apoyar el dinamismo empresarial; la reducción de su función como productor de bienes y servicios (privatización) y la concentración de su accionar en la prestación de servicios sociales y en el establecimiento de un marco global estable para el crecimiento con políticas de apoyo macro y microeconómica; y
- d) **SopORTE internacional a esta estrategia**, sobre todo de parte de los Estados Unidos y de los países industriales, por medio de un compromiso de mantener el crecimiento mundial en niveles no

inferiores al 3% anual, adoptando medidas de liberalización del comercio internacional que eviten nuevas restricciones y los subsidios a las exportaciones, propiciando la reducción del déficit presupuestario norteamericano y la dimensión de los márgenes de la banca acreedora, de las tasas de interés reales para los países deudores, y, finalmente, mediante un aporte sustancial de nuevos fondos para América latina del orden de 20.000 millones de dólares anuales, provenientes del sector privado del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

En lo esencial de la visión de estos autores, los cambios surgidos apoyarían una mayor competitividad internacional, imprimirían dinamismo al crecimiento y a la creación de fuentes de trabajo productivas y aumentarían los ingresos por concepto de las exportaciones para atender al servicio de la deuda externa. El estímulo de iniciativa privada compensaría con creces los despidos ocasionados por la reducción de las empresas públicas y el levantamiento de las reglamentaciones. Paralelamente, una orientación exitosa hacia el exterior generaría beneficios económicos que contrarrestarían las pérdidas ocasionadas o la eliminación gradual de las actividades improductivas. Los recursos existentes y la recuperación de la inversión se desplazarían hacia los

sectores más productivos, mejor remunerados y de uso intensivo de mano de obra.

Finalmente, Balassa y sus colaboradores afirman que un elemento clave para garantizar el éxito de esta estrategia es la continuidad de las políticas, de forma tal que se genere un escenario económico razonablemente estable para respaldar los planes de largo plazo y la confianza de los inversionistas privados. Los ajustes necesarios, a medida que cambien las condiciones externas y los derivados de la propia evolución el país, no deberían comprometer la coherencia ni la continuidad tanto del propósito como de la dirección de la nueva estrategia de desarrollo que se postula.

Al margen de los desafíos internos, el apoyo externo constituye un factor crítico para la viabilidad de la estrategia de ajuste con crecimiento. Sin embargo, la renuencia de la Banca externa acreedora a reanudar el flujo voluntario de crédito a la región ha obligado a extremar las negociaciones con los organismos financieros multilaterales, el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Dichos organismos han condicionado el acceso al nuevo financiamiento a la aplicación de un programa de reformas a las economías endeudadas que, por sus profundos alcances, ha sido denominado de ajuste estructural.

En líneas generales, las propuestas contenidas en un programa de ajust-

te estructural son similares a la estrategia reseñada por Balassa y otros (1986). Aun así, cabe destacar que incluye nuevos elementos, relacionados con una mayor sofisticación del programa para adaptarlo a la cambiante realidad, en especial a lo que atañe a la profundidad, velocidad y secuencia de las reformas que se han de introducir, así como a las políticas macroeconómicas apropiadas para la transición hacia una economía menos distorsionada (Michalopoulos, 1987).

La visión del Banco Mundial presentada por Michalopoulos reclama como necesidad prioritaria abordar los significativos y prolongados desequilibrios agregados internos (inflación y déficit de balanza de pagos), por su natural contraposición al crecimiento de largo plazo. De lo contrario, la demora en restablecer una estabilidad macroeconómica mínima agudizará el impacto del subsecuente ajuste sobre el producto de corto plazo. Como parte de los esfuerzos de estabilización se recomienda reducir la absorción interna a niveles compatibles con el crecimiento potencial del producto y el déficit sostenible en cuenta corriente, y se advierte de paso que las caídas de corto plazo de nivel de actividad son casi un prerrequisito para el éxito de un programa de estabilización, debido a que ello depende de la aplicación de medidas contractivas como un todo.

En este ámbito se sostiene que la clave del ajuste con crecimiento ra-

dica en encontrar la combinación adecuada y el manejo equilibrado de los elementos de política monetaria, fiscal y cambiaria que, para un nivel dado de financiamiento externo, logren cumplir con los objetivos de estabilización, apoyen las transformaciones estructurales, menos costos en términos de crecimiento de corto plazo. Por otro lado se señala que si el desequilibrio macroeconómico global obedece a una causa particular (el déficit fiscal en América latina), todas las acciones del conjunto de políticas deberían encaminarse en la dirección de resolver ese problema, pero evitando concentrarse principalmente en las inversiones públicas en infraestructura física y social que comprometan las posibilidades de crecimiento futuro. Además, se destaca que todo programa de estabilización debe evitar introducir distorsiones que pudieran hacer abortar el éxito del ajuste. En particular, si un país necesita eliminar el sesgo antiexportador y desplazar los recursos hacia la producción de bienes transables, la revaluación del tipo de cambio real o la imposición de gravámenes a las exportaciones no deberían usarse como herramientas de estabilización.

Como la estabilización por sí sola no garantiza el crecimiento, corresponde abordar los componentes específicos de un conjunto de políticas que promuevan el cambio estructural y el crecimiento. Reconociendo los distintos puntos de partida de cada país,

se define el conjunto de políticas que requieren una atención prioritaria.

- a) Aumento del ahorro público vía reducción del gasto e incremento de los ingresos que permita ampliar la base impositiva junto con la mejora de la recaudación; ello mediante la privatización de empresas públicas o mejorando su gestión, reduciendo drásticamente los subsidios a los precios o servicios de utilidad pública para la clase media y, en consecuencia, dirigiendo la acción distributiva del Estado a los grupos de extrema pobreza o más vulnerables.
- b) Aumento de ahorro privado, lo cual requiere fortalecer las instituciones financieras internas y mantener una política económica estable y predecible.
- c) Mayor eficiencia económica y mejoras en la inversión privada mediante la eliminación de las distorsiones macroeconómicas como los controles de precios, los incentivos altamente diferenciados en el área del comercio exterior, las tasas de interés subsidiadas, los racionamientos de crédito y las trabas a la movilidad laboral y al ajuste de los salarios reales en una economía muy regulada, la asignación de los recursos y la productividad pueden mejorarse eliminando los controles de precios y simultáneamente desregulando el mercado laboral interno. Además, la desregulación de los mercados financieros (su-

jeta a las reglas apropiadas de supervisión de la Banca) mejora la asignación de crédito y distribuye más eficientemente la inversión.

d) Mejor asignación de la inversión pública, asunto que puede abordarse por medio de una redistribución de los recursos públicos hacia actividades que ameritan mayores externalidades positivas, como el desarrollo de los recursos humanos y la infraestructura física.

e) Aumento de la oferta de bienes transables, cuestión que demanda dos importantes medidas de política: el mantenimiento de un tipo de cambio real apropiado y una correcta estructura de incentivos que sea neutral entre la producción para el mercado interno y la destinada al mercado externo. Para esto último se requiere, como mínimo, el sesgo antiexportador prevaleciente en muchos países mediante la liberalización y racionalización del régimen de comercio exterior, lo cual incluye la remoción de las restricciones cuantitativas, y la reducción de los aranceles y su posterior uniformización y la disminución o eliminación en la medida de lo posible, de los impuestos a las exportaciones. Obviamente la liberalización originará una contracción de los sectores ineficientes, la que será remplazada con el correr del tiempo por la correspondiente expansión de los sectores eficientes, configurando una nueva estructura productiva, me-

jora adecuada a las exigencias de la competencia internacional y más preparada para enfrentar las conmociones externas.

En otro ámbito, se destaca que, no obstante el amplio consenso en torno a la naturaleza del conjunto de reformas presentado, los desacuerdos son amplios en la etapa de la puesta en práctica, debido a que la dinámica de la reforma es menos conocida, y depende, en parte, de las condiciones iniciales y, en parte, de las consideraciones políticas de cada país. Como se destacó anteriormente, es necesario introducir tres elementos importantes en este nivel de la discusión: la secuencia del programa de reformas, su velocidad y el conjunto de políticas macroeconómicas apropiadas.

En lo que dice en relación con la secuencia del programa de reformas económicas, el debate se sitúa en dos niveles. Se trata, por un lado, de dilucidar la secuencia correcta entre las medidas de política que se orientan a lograr la estabilización y las destinadas a promover el ajuste estructural, y, por otro, de establecer el orden apropiado para eliminar las distorsiones de los mercados inicialmente regulados. En el primer nivel habría solo pequeños desacuerdos en torno a que el ajuste estructural es más fácil si tiene lugar en un entorno macroeconómico estable. Especialmente cuando la inflación está bajo control, la razón básica estriba

en que, al ampliar simultáneamente ambos programas, la presión contractiva neta sobre el aparato productivo podría ser demasiado fuerte y derivar en quiebras, desempleo transitorio y otros costos, como una creciente oposición política que comprometa seriamente la viabilidad de los esfuerzos reformistas.

Respecto de la inquietud relacionada con el orden de la eliminación de las distorsiones del mercado interno relativas a la liberalización de las relaciones económicas internacionales, la experiencia de diferentes países acumulada por el Banco Mundial enseña que la desregulación del mercado laboral interno debería preceder a otras reformas, a modo de garantizar la necesaria movilidad de la mano de obra y poder así materializar los beneficios de las reformas en el mercado de bienes. De igual manera, se estima importante abordar tempranamente la reforma de los mercados financieros internos que operan en un contexto de racionamiento del crédito, recomendándose liberar primero la tasa de colocación y luego las de captación. En cuanto a las cuentas externas propiamente tales, en general se considera mejor liberalizar primero la cuenta corriente del balance de pagos, dejando para más tarde la apertura de cuenta de capital. Los argumentos anunciados en favor de esta postura buscan evitar que el flujo de capitales pueda ser canalizado a sectores ineficientes que gozan de

una rentabilidad artificialmente aumentada por medidas proteccionistas y, más importante aún, evitar que la mayor velocidad de ajuste del mercado de capitales signifique un gran movimiento de capitales con consecuencias no deseadas en el tipo de cambio real.

Respecto de la rigidez con que deberían aplicarse las reformas, los cuestionamientos se refieren a si la apertura comercial debería ser rápida o tomar un periodo de tiempo de unos cinco o diez años, y si deberían eliminarse los controles de precios de una vez o gradualmente. Aquí cabría considerar el papel crucial de las expectativas de precios y, por tanto, pasaría a ser importante la credibilidad en cualquier tipo de reformas. En consecuencia, debido a estas consideraciones, las iniciativas de reforma deberían programarse con un plazo realista que permita lograr sus objetivos, lo cual difiere de un tipo de política a otra, y teniendo en cuenta la situación de los diferentes países. Así, mientras mayor sea el desequilibrio inicial, más acelerada sea la puesta en práctica de las reformas y más se ignoren las condiciones de viabilidad política, mayores serán los costos de tensión provocados por el programa de ajuste estructural, con lo cual se enfrenta un serio riesgo de fracaso y se resta credibilidad a futuros esfuerzos de ajuste. En todo caso, se afirma que una falta de celeridad en la aplicación de políticas atrasará el de-

sarrollo de las actividades de exportación y de los grupos de interés que le apoyen. Así mismo, se advierte que las reformas requeridas en la asignación de recursos no ocurrirán a menos que las señales dadas sean lo suficientemente fuertes y claras para hacer creíbles los cambios.

Finalmente, en el área de las políticas macroeconómicas que acompañan al proceso de ajuste, se sugieren numerosas y complejas tareas al momento de liberalizar las cuentas externas. Éstas apuntan a lograr simultáneamente un nivel apropiado y estable del tipo de cambio real, una menor inflación y una posición sostenible en el balance de pagos. En forma paralela, también se deberían diseñar otros elementos de instrumental macroeconómico para apoyar la liberalización, se trata de una política monetaria compatible con las disposiciones cambiarias vigentes y con las expectativas inflacionarias, evitando así crisis de confianza que pondrían en jaque el éxito de todo el conjunto de medidas. Igualmente se recomienda una conducción de política fiscal que mantenga el déficit presupuestario en niveles consecuentes con los niveles de expansión del crédito interno y con la disponibilidad de financiamiento externo.

Selowsky presenta una visión muy innovadora y representativa de esta nueva línea de trabajo del Banco Mundial (Selowsky, 1989). En su

estudio, el autor pretende identificar una secuencia lógica de tres etapas en el ajuste por las que deben transitar los países latinoamericanos para recuperar el crecimiento y reducir los niveles de endeudamiento externo. Un punto importante que merece ser destacado en el análisis es la gran complementariedad que postula entre las mejoras en las políticas internas y el apoyo de financiamiento externo. Aunque señala que la forma precisa como opera tal complementariedad es distinta en cada etapa de ajuste, el autor reconoce que las reformas económicas internas en financiamiento externo adicional ponen en riesgo el proceso, tornando el ajuste social y político muy costoso. Tampoco ayudaría contar con apoyo externo y no emprender las necesarias reformas, ya que los fondos finalmente salen con fuga de capitales, financian el consumo improductivo del gobierno o proyectos de inversión de muy baja rentabilidad social.

El objetivo principal de cada etapa de ajuste es promover las precondiciones, o el entorno, que estimulen un alto nivel de inversiones socialmente productivas por parte del sector privado, tanto nacional como extranjero, al cual se identifica como el motor del crecimiento. Para el autor, una solución para el sobreendeudamiento de los países latinoamericanos también contribuirá con este clima; solución que, en muchos de estos casos, pasa más por una re-

ducción significativa de la deuda que por la reprogramación continua de las amortizaciones e intereses.

La meta básica de la primera etapa es lograr cimentar una estabilidad macroeconómica mínima, reduciendo los niveles de inflación y la tasa de interés real. Ello exige actuar en dos fases: generar un incremento sostenido del superávit fiscal primario (ingreso menos gastos, excepto pago de intereses) y conseguir un nivel crítico de financiamiento externo o de disminución de la transferencia neta de recursos que permitan reducir los efectos recesivos de tal ajuste fiscal. Un elemento particularmente novedoso en las recomendaciones políticas que sugiere Selowsky en esta etapa del ajuste es su reconocimiento del carácter menos recesivo de algunas medidas contenidas en los planes heterodoxos de estabilización, y que dicen sobre su relación con acuerdos transitorios que guíen los salarios y precios para garantizar la rápida convergencia de la tasa de inflación a un nivel compatible con un nuevo ritmo de expansión monetaria.

Una vez que se logra un nivel mínimo de estabilidad macroeconómica, sobrevienen con la llegada de la segunda etapa la aplicación de profundas reformas estructurales orientadas a incrementar la competitividad externa e interna de los mercados de bienes, insumos financieros, junto con una racionalización del sistema glo-

bal de reglamentaciones y reformas institucionales que promuevan el aumento sostenido del ahorro público. Las políticas apuntan a una reasignación eficiente de los recursos y a la recuperación de los niveles de importación y a la capacidad productiva plena. Entre éstas destacan reformas comerciales que otorguen iguales incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, la desreglamentación de la tasa de interés y la descompresión del sistema financiero, y políticas de puertas abiertas para la inversión extranjera. En síntesis se debe asegurar que los incentivos se basen en las reglas del juego transparentes del mercado, en vez de hacerlo en la asignación discrecional de los recursos por la vía de las políticas públicas. Por último, se espera que en esta etapa el financiamiento externo adicional se emplee para importar insumos intermedios, permitiendo un mejor uso de la capacidad financiada.

La tercera etapa es una base de consolidación de reformas y el objetivo principal es la recuperación sostenida de los niveles de inversión. Aquí las precondiciones para el crecimiento sostenido están dadas y se manifiestan en un deseo de los agentes inversionistas privados nacionales por invertir dentro del país, debido a sus altos niveles de productividad social y privada. La única restricción al crecimiento es el racionamiento del financiamiento externo a pesar de las altas tasas de rentabilidad, y una im-

portante demanda de fondos de inversión. Como consecuencia, en esta etapa no solo llega a ser crucial el financiamiento externo para aumentar la inversión privada interna, sino que es esencial también una reducción del nivel de sobreendeudamiento externo de las economías latinoamericanas, de tal forma para reducir el clima de incertidumbre y fomentar la confianza de los inversionistas nacionales y evitar que crisis externas a la prolongación en las negociaciones de la deuda amenacen con revertir las reformas estructurales.

3. LA POSICIÓN NEOESTRUCTURALISTA EN LAS DIFICULTADES DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Desde la perspectiva latinoamericana, la actual corriente de pensamiento denominada neoestructuralismo afirma, en lo fundamental, que los problemas económicos principales y la condición de subdesarrollados que aún prevalecen en los países latinoamericanos no se deben tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que más bien son de origen histórico y de índole endógena y estructural. A juicio de Rosales (1988), una muestra palpable de esta realidad subyace en tres características cruciales de la economía latinoamericana de fines de los años ochenta: a) la vigencia de un patrón de inserción externa que,

dadas las tendencias del comercio y el sistema financiero internacional, conduce a una especificación empobrecedora; b) el predominio del factor productivo desarticulado, vulnerable y muy heterogéneo, y concentrador del progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y c) persistencia de una distribución de ingreso muy concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza.

Como consecuencia, más que ajustes en torno a la curva de transformación, reflejo de una preocupación exclusiva para la asignación eficiente de factores productivos, se necesitaría generar un proceso dinámico que impulse progresivamente la economía hacia la curva de posibilidades de producción y que desplace continua y acumulativamente esa curva hacia nuevas fronteras productivas, en especial aquellas capaces de una inserción dinámica en la economía internacional y que responda a la necesidad de elevar la producción de los sectores más pobres. De ahí que para crecer no bastaría con una liberación que favoreciera precios correctos para la asignación óptima de factores productivos en una situación estática y en condiciones de una distribución de ingreso extremadamente desigual. Por el contrario, el mercado se debería complementar en medida significativa con una acción estatal activa y dinámica, de manera que el Estado, aparte de sus funciones clásicas (bie-

nes públicos, equilibrios macroeconómicos, equidad), incluyera dentro de los límites de su capacidad administrativa: a) la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital a largo plazo, mercados de divisas a futuro; b) el fortalecimiento de los mercados incompletos (el mercado tecnológico); c) la superación o enmienda de las distorsiones estructurales (carácter asimétrico de la inserción externa, heterogeneidad de la estructura productiva, concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capital y de trabajo); d) la eliminación o compensación de las fallas más importantes del mercado derivadas de los rendimientos a escala, las externalidades y el aprendizaje (industrial o del sector externo), entre otros.

Tales lineamientos de política básicos están detrás de los recientes esfuerzos dirigidos a presentar una propuesta estratégica renovada para la recuperación y consolidación del desarrollo de América latina (CEPAL, 1990 y Sunkel. Ed. 1990). En consecuencia, con el diagnóstico neoestructuralista inicial, ambas alternativas reúnen proposiciones concretas orientadas a configurar una estructura productiva que permita crecer con dinamismo y asegure una inserción eficiente de nuestros países en la economía mundial, incrementando la generación de empleo productivo, reduzca la heterogeneidad estructural y, de este modo, mejore la distribución del ingreso y alivie

la situación de extrema pobreza en la que vive gran parte de la población latinoamericana.

En cuanto a los criterios orientadores globales esbozados por Sunkel, la línea estratégica de desarrollo “desde dentro” busca retomar y superar el desafío industrializador original de Prebisch en torno a generar un proceso endógeno de acumulación y de absorción y generación de progreso técnico—incluso por medio de inversión privada extranjera— que origine una capacidad de decisión propia de crecer con dinamismo. Tal concepción estratégica no está orientada, **a priori**, a favorecer la sustitución de importaciones, la cual finalmente llevaría a un callejón sin salida. Por el contrario, en estas propuestas se dejan abiertas las opciones para orientar la industrialización desde dentro hacia los mercados internos y externos, que consideren prioritarios o prometedores a la estrategia de desarrollo de largo plazo, y en los cuales nuestros países poseen o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial.

Es decir, lo crítico no es la demanda, lo verdaderamente crítico es un esfuerzo dinámico de oferta: acumulación, calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficiente de los recursos productivos, incorporación deliberada del progreso técnico, esfuerzo innovador y creatividad, capacidad organizativa, articulación y

disciplina social, fragilidad en el consumo privado y público y acento en el ahorro nacional, así como la adquisición de capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial. En suma, con la participación activa del Estado y de los agentes privados, desplegar un esfuerzo propio y deliberado, “desde dentro”, para lograr un desarrollo autosustentado.

Muy complementarios con esta forma de concebir el desarrollo resultan algunos criterios contenidos sobre transformación productiva con equidad elaborados por la CEPAL (1990). En tal sentido, es claro que el desarrollo “se identifica con el criterio de competitividad auténtica que busca avanzar desde la “renta perecible” de los recursos naturales hacia la “renta dinámica” de la incorporación del programa técnico a la actividad productiva. De igual modo, se comparte el carácter sistemático de esta competitividad, y por tanto el esfuerzo integral que demanda una inserción dinámica en los mercados mundiales, al reconocer que en ellos compiten economías donde la empresa constituye un elemento que está integrado a una amplia red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, las relaciones entre empresarios y trabajadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.

Otro elemento trascendente en ambas propuestas es el comportamiento

con el reestablecimiento y el respeto de los desequilibrios macroeconómicos básicos como condición necesaria para lograr la sustentabilidad del proceso de desarrollo. Como línea propositiva dirigida a restablecer y preservar los equilibrios macroeconómicos se destaca la necesidad de reducir la transferencia externa por concepto de servicio de la deuda; sin embargo, ello no será suficiente si no va acompañado de políticas internas que, en materia de estabilización, retomen el control de las cuentas fiscales (incluido el aumento de los ingresos públicos y sólo la restricción del gasto) y guíen las expectativas mediante un manejo adecuado de los precios y de los ingresos para minimizar los impactos recesivos derivados de una mayor disciplina fiscal; y que, en cuanto a ajuste, dichas políticas estimulen la reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables con incentivos especiales fuertes en los primeros años, sobre todo en materia de exportaciones. En esta visión se apela a la necesidad de la gradualidad del ajuste para que sea socialmente eficiente, y el carácter más apropiado e inevitable de las políticas de choque en el caso de inflaciones altas, lo que en la práctica contrasta con las recomendaciones tradicionales del Fondo Monetario Internacional, que suelen ser demasiado drásticas en materia de ajuste y más gradualistas de lo necesario respecto de la inflación (Ramos, 1990).

Así mismo, un objetivo irrenunciable y que enmarca todos los ámbitos de

la agenda neoestructuralista para el desarrollo es la concesión de la equidad y la justicia social en un marco de profundización de la institucionalidad democrática. En el contexto de las restricciones impuestas por la crisis económica, el mayor énfasis ha de ponerse en los problemas de la deuda externa y en las políticas para aliviarla y erradicarla definitivamente. Ello sin perjuicio de que una vez retomada una senda estable de crecimiento puedan introducirse gradualmente las transformaciones fundamentales de mediano y largo plazo en materia de equidad, asociadas con la superación del alto grado de heterogeneidad prevaleciente en la estructura productiva.

Como acciones urgentes en pos de esa meta de justicia social, se sugieren tres áreas en las cuales puede actuar la selectividad efectiva de la gestión estatal: a) minimizar el impacto de los problemas de orden externo sobre los grupos más pobres y vulnerables por la vía de apoyar tanto la producción y la productividad como los ingresos y los servicios sociales; b) disminuir los costos de reubicación de la mano de obra asociados a las reformas estructurales inherentes al ajuste; y c) facilitar la erradicación de la pobreza y de la concentración excesiva del ingreso y de la riqueza, una vez reanudado el crecimiento (Lusting, 1990). Así mismo, desde la perspectiva del funcionamiento de los mercados laborales y de la absorción de mano de

obra, es imperioso contar con una estrategia que tome seriamente en cuenta al sector informal dada la expansión de éste a raíz de la crisis reciente, la elevada concentración de pobres de este segmento del mercado laboral y de la acumulación de antecedentes respecto de los escasos recursos requeridos para promover su actividad. En este punto se reconocen dos grandes vertientes en el análisis del tema, que no son necesariamente contradictorias, pero que resultan en énfasis y propuestas diferentes para este sector. La primera, presenta soluciones a nivel de los factores estructurales que determinan su existencia, permanencia y funcionamiento: la segunda, aborda los aspectos institucionales y centra el análisis preferentemente en el ordenamiento jurídico vigente, invirtiendo en cierto sentido la causalidad desde lo estructural a lo jurídico (Tockman, 1990).

Acentuando esta tendencia a poner mayor énfasis en la producción que en la asistencia en materia social, la propuesta de la CEPAL (1990) sugiere acompañar la transformación productiva con medidas redistributivas complementarias. Entre estas se propone insistir en los programas de servicio técnico, financiero y de comercialización que apoyen la gestión de los microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos, además en la urgencia de reformar diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microe-

mpresas con capacidad de transformación.

No obstante la importancia de definir este marco estratégico global, todo intento de formular una propuesta neoestructuralista moderna e influyente exige también un enfoque apropiado de la realidad que, por una parte, sugiere una agenda de los problemas más importantes y, por la otra, permita derivar de ella propuestas operacionales. Con el propósito de apreciar lo que aporta la concepción neoestructuralista en el terreno de la política económica, a continuación se examina la forma como dicha vertiente teórica enfoca en la actualidad una serie de problemas económicos importantes, además del tipo de propuestas que surgen al abordar las dificultades desde el punto de vista de las estructuras e instituciones y no solo de los precios.

La transformación y la modernización productivas

En esta materia, ya en la década de 1960 se advertía que la política de sustitución de importaciones creaba una estructura de incentivos marcadamente asimétrica en favor de la producción para el mercado interno, y que era preciso reformularla (CEPAL, 1961). En virtud de este sesgo, resulta plausible suponer que, de igualarse los incentivos tanto para generar divisas mediante la expansión

de las exportaciones como para ahorrarlas vía la sustitución de importaciones, responderán, sobre todo, las exportaciones. Y si se necesita algún otro incentivo especial, éste será para insertarse en el mercado externo —la verdadera “industria infante” del futuro. De este modo, en lugar de los aranceles, lo importante será ahora subsidiar las exportaciones de las empresas pioneras que introduzcan productos y abran nuevos mercados externos. Así mismo, como en virtud del propio proceso de sustitución de importaciones del pasado, éstas consisten actualmente casi por entero en insumos y bienes de capital, los aranceles deben irse reduciendo y racionalizando para facilitar las exportaciones y la sustitución competitiva. La producción de las empresas multinacionales instaladas en la región, por otra parte, han de volcarse hacia afuera, aprovechando su red comercial internacional, negociándose compromisos de desempeño exportador a cambio de permitir la adquisición de insumos a los precios internacionales vigentes. En definitiva, se postula una intervención selectiva que busque establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima etapa natural para aprovechar la plataforma industrial ya existente.

Dentro de esta lógica de reestructuración y reformas orientada a la modernización productiva, es importante considerar el cambiante contexto in-

ternacional y los condicionantes estratégicos que este impone a las opciones de política económica externa en América latina. La interacción de factores (asociados con la naturaleza de innovación tecnológica y organizativa del centro y a la aceleración reciente del ritmo de ésta) con la expectativa de transformaciones institucionales en materia de bloques económicos y de una evolución inestable de la coyuntura macroeconómica mundial, ha ido alterando en forma decisiva los papales determinantes de las decisiones estratégicas de los gobiernos y de las empresas transnacionalizadas. Sin duda, tales reordenamientos del entorno internacional tienen consecuencias importantes—positivas y negativas—en la definición de las posibilidades de inserción de los países en Latinoamérica en esta nueva división internacional del trabajo que está en gestión, y por tanto en la redefinición eficaz de las políticas de desarrollo del largo plazo de la región. Aún más, los abundantes antecedentes teóricos científicos que existen sobre la evolución de los términos del intercambio de la región indican que el pronunciado deterioro se ha extendido de las características de los productos exportadores a las características del país exportador, abarcando de este modo también las exportaciones de manufactura (Fritsch, 1990; Ocampo, 1990).

Finalmente, se destaca que en toda esta serie de propuestas de reestructuración productiva para lidiar con la estrechez de divisas no pueden es-

tar ausentes los desafíos ambientales que este proceso de reformas involucra. Por parte, ello implica reconocer la raíz estructural de los problemas ambientales y sobre esa base elaborar alternativas y políticas orientadas a la sustentabilidad ambiental. Y por la otra, supone admitir que los recursos naturales constituían un activo excepcional para el futuro desarrollo de América latina, en la medida que exista una constante preocupación y acción públicas, encausadas a velar por la explotación racional del mundo, de manera de preservar, reemplazar y aun ampliar el potencial de este rico patrimonio.

Tales objetivos demandan la atención del más elevado nivel político. El tema del medioambiente es sumamente conflictivo y se requiere una readecuación muy profunda de las políticas económicas de su contexto tanto global como sectorial. Por ejemplo, en el plano global, la acción prioritaria debería conservarse en las políticas relativas a la ciencia y tecnología, la organización institucional y la educación que motiven la incorporación de la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo. De este modo, debería avanzarse en la creación de un modelo de generación, adopción y difusión tecnológica que al internalizar el medio ambiente reduzca el costo económico de las transformaciones generadas en el proceso de desarrollo; en la puesta en marcha de organismos que coordinen sectorial y espacialmente

las acciones ambientales y que incentiven formas de desarrollo ambiental sustentables y rentables mediante actividades económicas permanentes (reciclaje, tratamiento de residuos, bosques energéticos, etc.); y en la elaboración a todo nivel de políticas de educación ambiental. En la esfera sectorial, por su parte, debe promoverse el desarrollo del sector agrícola o silviagropecuario en función del comportamiento y atributos del ecosistema vivo en su grado de artificialización. En este nivel, particular atención requiere la solución de problemas de pobreza campesina que impulsan, en muchos casos, la sobreexplotación del medio (Gligo, 1990).

La tecnología y la innovación

Mirando en retrospectiva, sin perjuicio de reconsiderar las realidades históricas de la época, cabe criticar la estrategia de crecimiento “keynesiana”, seguida por la región en el pasado, que consistió principalmente en asegurar la demanda y la integración del mercado interno, pero descuidando la eficiencia productiva. De hecho, esa seguridad del mercado atentó contra la innovación, dando lugar a una actitud empresarial rentista. En lugar, habría que seguir un enfoque “schumpeteriano” según el cual los incentivos a la producción estimulen el aprendizaje tecnológico y la innovación y movilicen un número creciente de empresarios.

La transformación requiere una nueva concepción “desde dentro” del cambio tecnológico, que respalde la acción de las instituciones promotoras de la actividad científica y la tecnología para el desarrollo, toda vez que una de las razones del rezago innovador en la periferia parece residir en la distinta combinación institucional de los agentes del cambio tecnológico. Como consecuencia, y como línea ejemplificadora, se debe promover la realización de una labor empresarial sistemática y organizada de investigación y desarrollo, y establecer políticas públicas que socialicen algunos de los riesgos del proceso. La culminación exitosa de esta gestión permitirá el acceso de la investigación original y, de este modo, posibilitará la obtención de ventajas comparativas en sectores estratégicos y de vanguardia de los mercados externos.

La reinserción internacional con productos de mayor contenido tecnológico plantea una serie de desafíos a las políticas públicas. Dicha intervención debe estar dirigida, por ejemplo, a permitir la participación de la pequeña y mediana empresa en este proceso de modernización, mediante la creación de bolsas de subcontratación y de organizaciones encargadas de velar por el control de la calidad, promover la capacidad innovadora de los distintos sectores de la economía por medio de programas de gestión tecnológica y de difusión de innovación, y proporcio-

nar financiamiento a los proyectos de innovación tecnológica en las áreas prioritarias.

Como consecuencia de la deuda, uno de los rasgos distintivos de las economías latinoamericanas en los años ochenta fue la baja tasa de formación de capital. A ello se le agregó una tasa de utilización de la capacidad productiva también baja, con la correspondiente manera de productividad **ex post**, debido a que ambos factores, y sus obvias interrelaciones, desempeñan un papel decisivo en la incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión empresarial.

Así mismo, es bien sabido que tanto el volumen como la calidad de la inversión se ven afectados por el ambiente macroeconómico que prevalecía. En América latina el énfasis en el equilibrio comercial y en la estabilización ha descuidado el impulso específico de la formación de capital y la regulación del nivel de actividad. Lo anterior parece ser una insuficiencia grave que —junto con la crisis— contribuye a explicar la notable reducción de la formación de nuevo capital y del uso de la capacidad instalada registrada durante este decenio.

En este plano, lo básico de las recomendaciones neoestructuralistas apunta a regular los movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés, con el objetivo de generar un marco macroeconómico estable que, cimentan-

do la credibilidad en la política económica futura, sea propicio para la formación de capital y la adquisición de ventajas comparativas como medio de aprovechar las oportunidades de inversión e innovación existentes y de multiplicarlas. Por otro lado, también se pone énfasis en las acciones públicas directas que afectan el desarrollo de ventajas comparativas y que complementan las iniciativas de inversión (French - Davis, 1990).

La transformación del Estado

Resulta claro hoy que el Estado enfrenta una sobrecarga de demandas, sumada a un debilitamiento de su financiamiento, en especial después de la crisis de la deuda. La gestión pública ha tenido, además, serias dificultades en el cumplimiento de sus funciones económicas básicas de cuidar los equilibrios macroeconómicos, promover la equidad y evitar los estrangulamientos en materia de divisas, ahorro e inversión. El enfoque neoestructuralista reconoce muchas de estas fallas, basándose en razones pragmáticas y en las elecciones de la experiencia; se esfuerza por elaborar una propuesta consensual en torno al nuevo papel del Estado.

Ante esta instancia de convergencia, donde lo vital del cuestionamiento no es tanto el tamaño sino más bien la capacidad de gestión y de concen-

tración, la función principal del Estado puede definirse como la de planear una división estratégica del proceso de desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos de la economía de manera coherente con esta visión, y comprometer, constitucionalmente, mediante el diálogo y la concertación a todos los sectores sociales y políticos con esta estrategia. En esta visión, la organización eficaz de un Estado en torno a esta función capital, es decir de un Estado concertador, correspondería a la nueva etapa del desarrollo latinoamericano, caracterizada por la apertura democrática y la necesidad de introducir ajustes a la estrategia de desarrollo.

Considerando estas readequaciones y redefiniciones necesarias se señala que en la actualidad la acción del Estado necesita fortalecerse en sus funciones clásicas (provisión de bienes públicos, mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y equidad) y auxiliares (apoyo a la competitividad estructural de la economía mediante la promoción o simulación de mercados ausentes, desarrollo de infraestructura científica y tecnológica, eliminación o compensación de las fallas de mercado, etc.) más que en las funciones empresariales y productivas que fueron críticas en el pasado, pero que hoy son menos necesarias. El Estado debe reordenar sus finanzas, en especial consolidando sus fuentes de ingreso por medio de la reforma tributaria. En

cuanto a sus gastos, es clara la necesidad de establecer prioridades en el programa de investigaciones públicas y de ordenarlo, y de reducir los subsidios salvo que haya una gestión focalizada en aquellos verdaderamente redistributivos. También son importantes las acciones destinadas a elevar la eficiencia de las empresas públicas, tales como reducir sus objetivos a lo productivo, haciéndolas más competitivas y otorgándoles mayor autonomía financiera y de gestión, permitiéndoles una política de precios “sociales” sólo en forma limitada y excepcional, subcontratando y licitando servicios anexos y privatizando las empresas productivas “no estratégicas”.

Dada la necesidad imprescindible para el desarrollo “desde dentro” en un Estado promotor eficaz, es fundamental diseñar una estrategia óptima de intervención. Entre los múltiples elementos que dicha estrategia debe considerar, destacan en el recuento neoestructuralista los puntos que se señalan a continuación.

En primer lugar, debido a que los recursos administrativos de que dispone el sector público son limitados, su gestión no puede encausarse a atacar las innumerables distorsiones de la economía, sino que debe reservarse sólo para atender las de mayor peso; por tanto es necesario establecer prioridades en materia de intervención.

Un segundo y urgente requisito es descentralizar y despolitizar la gestión pública, ya que mientras más conflictos sean resueltos por el sistema público (versus el mercado), o a nivel central (versus los gobiernos regionales o locales), mayor es la carga de demandas sociales que se concentra en el nivel político central, con el cual se excede la dificultad y capacidad de acción. De ahí que la descentralización y despolitización de los conflictos es una manera indirecta, pero real, de reducir la sobrecarga que recae en el gobierno central y así mejorar su eficiencia. Esta regla evidentemente no valida en el caso de aquellas fallas y conflictos que serían muy mal resueltos a niveles descentralizados o por el mercado.

Por último, otro tema de mayor importancia es el de los contrapesos institucionales a la presión asimétrica en favor de la intervención. Como los beneficios derivados de aumentar la intervención se concentran en unos pocos (que ejercen presión) y aquellos derivados de reducirla se diluyen entre muchos (que suelen presionar menos), la acción interventora tiene un carácter unidireccional: se orienta hacia una mayor intervención. Por tanto, deben crearse mecanismos automáticos que, previendo esta situación, la contrapesen. Por ejemplo, una política de arancel diferenciado dará lugar a diferencias cada vez mayores entre los sectores y hacia arriba, con lo cual no solo se diferencia el arancel, sino que se

eleva su valor medio. De ahí que junto con afirmarse una política diferenciada podría acordarse un arancel medio, de tal modo que cada vez que suba un arancel deba bajarse otro en forma compensatoria, en una suerte de contrapeso institucional contra la tendencia alcista natural.

4. BALANCE CRÍTICO

En esta sección final se presenta un examen crítico de las propuestas analizadas, con el objeto de extraer lecciones positivas para las orientaciones de política económica y del desarrollo de América latina, estableciendo los parámetros que puedan cimentar el criterio de **homogenización o fragmentación dentro del desarrollo de la globalización.**

Al parecer, sobre la base del razones pragmáticas y de las relaciones de la experiencia correctamente interpretadas, el consenso en estos temas se encamina por la vía de acercar las posiciones neoliberales menos extremas con las tesis tradicionales de la economía sobre el desarrollo latinoamericano debidamente reformuladas.

Aun así, esta relativa aproximación a nivel de las propuestas (derivada tal vez de experiencias frustrantes de uno y otro signo, de las propias condiciones de crisis que se prolongan dolorosa e interminablemente, y de la mayor desideologización y mayor

pragmatismo que comienza a imperar en estos primeros años de posguerra fría) no modifica la diferencia fundamental en lo que se refiere a premisas axiomáticas y filosóficas que subyacen a ambas propuestas. No es del caso ahondar sobre esta cuestión en esta oportunidad, pues ello pertenece a otro nivel de abstracción. Sin embargo, es conveniente recordar, aunque sea muy esquemáticamente, que el liberalismo y el estructuralismo, y sus correspondientes versiones **neo**, conciben y explican de modo muy diferente el comportamiento del individuo en sociedad.

El liberalismo, en tanto heredero del individualismo y del utilitarismo, supone la existencia de las categorías abstractas de la libertad de elección y el cálculo racional del agente económico individual de 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 eliminan su discrecionalidad y flexibilidad, en especial aquellas que provienen del Estado, al cual se considera el causante y garante último de cualquier tipo de interferencia.

Por su parte, el estructuralismo –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, de 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 experiencias históricas nacionales y de relación internacional diferentes, las economías y sociedades latinoamericanas tienen características estructurales e institucionales propias y distintivas, que es preciso tener en cuenta y adecuar a los propósitos de las políticas de desarrollo. Por ello es que, si bien a nivel de las orientaciones generales de las políticas de desarrollo puede existir un grado sustancial de coincidencia, en el ámbito de la acción e instrumentos de política puedan persistir diferencias considerables, especialmente, como es obvio, en lo que respecta al papel del Estado.

Hecho este alcance, corresponde abordar la discusión acerca de las propuestas de desarrollo. Sin embargo, en esta materia caben, en primer término, algunas precisiones en torno al diagnóstico de las verdaderas raíces de la crisis económica que actualmente vive América latina. Al respecto, conviene mencionar, como se destacó anteriormente, que ya en

los años 60 la CEPAL advertía sobre los profundos problemas estructurales del desarrollo latinoamericano: proteccionismo excesivo, reducción del margen comprimible de las importaciones, cuantiosos desequilibrios externos y fiscales junto a la pérdida de dinamismo económico y a un desempleo creciente de la mano de obra. Muchos países de la región recogieron las recomendaciones estructuralistas y elaboraron políticas económicas dirigidas corregir las distorsiones excesivas por la vía de ajustes graduales y permanentes del tipo de cambio, la reducción y racionalización de los aranceles y el fomento de la exportaciones. Sin embargo, la abundancia excesiva de financiamiento externo barato en la década de 1970, la permisividad financiera concomitante y las señales equivocadas de un mercado financiero desreglamentado, obviaron la necesidad de políticas de ajuste y contribuyeron a agudizar los desequilibrios, al encubrirlos con el velo del endeudamiento externo.

En este sentido, la verdadera década perdida, desde el punto de vista de las oportunidades y posibilidades, fue la de 1970. Hubo entonces disponibilidad de recursos para corregir gradualmente la estructura productiva y financiera sobre la base de una política explícita de reestructuración y desarrollo. Actualmente estamos en la situación contraria, toda vez que el endeudamiento externo y las políticas de liberalización

de la época contribuyeron justamente a agravar los desequilibrios: deuda externa inmanejable, niveles críticos de endeudamiento interno, brutal desequilibrio fiscal, inflación desbocada, caída vertical en la tasa de inversión, etc. Ninguno de estos problemas alcanzaba semejante orden de magnitud al comienzo de los años setenta.

Una vez precisado el diagnóstico, conviene abordar propiamente el debate sobre el ajuste estructural en América latina. De la lectura de las propuestas esbozadas en las secciones precedentes puede concluirse que tanto los neoliberales como los neoestructuralistas coinciden en la necesidad impostergable de efectuar profundas transformaciones en la lectura económica de nuestros países. Sin embargo, surgen amplios distanciamientos a la hora de discutir el programa de las políticas para introducir dichos cambios, así como en torno al peso estratégico del Estado y del mercado en el proceso de recuperación y consolidación del desarrollo.

En sus inicios, el neoestructuralismo surgió como una vertiente teórica alternativa al enfoque ortodoxo neoliberal del ajuste, intentando aportar soluciones menos recesivas y menos progresivas a los problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial por la vía de los programas de desestabilización y de ajustes heterodoxos de los años ochenta (Lusting,

1988). Se trata entonces, como en el caso neoliberal, de un enfoque esencialmente de corto plazo. Pero en la medida que muchos de los planes de ajuste de uno y otro signo fracasaban y la crisis persistía, el neoestructuralismo comenzó a recurrir al legado positivo de un ideario propiamente latinoamericano sobre desarrollo y a nutrirse de él: el neoestructuralismo de las décadas de posguerra. No obstante ese grado cercano a la identificación con las tesis estructuralistas originales, y como consecuencia del cambio en las circunstancias históricas en que fueron formuladas, también se produjo una revisión crítica de algunos de sus postulados con el fin de superar sus insuficiencias. Entre éstas se destacan una confianza excesiva en las bondades del intervencionismo estatal, un pesimismo exagerado y demasiado prolongado en el tiempo respecto de los mercados externos, y un manejo desaprensivo de la política económica de corto plazo que impedía dar respuestas oportunas y operacionales a los problemas de la coyuntura, especialmente por la subestimación de los aspectos monetarios y financieros (Rosales, 1988). De esta forma, hay un reconocimiento explícito de que no pueden sugerirse recomendaciones con la mirada fija en el largo plazo sin una estimación clara de las posibles repercusiones de cualquier proceso de cambio estructural, y sin tener formas de enfrentar los problemas originados en la transición (Lusting, 1988).

Desde esta perspectiva renovada, que denota una preocupación irrenunciable por el desarrollo en su dimensión más amplia, sus críticas al neoliberalismo se han centrado en el carácter marcadamente extremo de su agenda de políticas, la que estaría más cercana a los viejos resabios ideológicos sobre la superioridad moral del mercado que a la racionalidad económica y la corroboración empírica de sus éxitos prácticos en el mundo real. Donde más claramente queda esta impresión es en la discusión sobre el papel del Estado en la economía, máxime cuando más allá de toda sugerencia de situar la discusión a nivel de la capacidad efectiva de la gestión Estatal, de su capacidad para alterar los incentivos económicos y de los mecanismos y procesos institucionales de toma de decisiones, lo que se percibe en la práctica es la reducción **per se** del tamaño del sector público sin un respaldo teórico claro de su relación con el crecimiento económico.

Lo anterior queda claramente reflejado en propuestas como la de Selowsky (1989), que buscaban lograr el superávit fiscal privilegiando la reducción del gasto en un contexto de reformas tributarias que apuntaban a rebajas impositivas, todo lo cual agrava permanentemente la capacidad financiera del sector público. En este sentido, además de la indispensable modernización de la recaudación tributaria y del control de la evasión,

sería necesario reorientar la estructura tributaria hacia un mayor peso relativo de los impuestos a la renta y a la propiedad, recuperando algo de la progresividad tributaria que la crisis y las políticas neoliberales han venido reduciendo (Rosales, 1990). De igual modo, la justificación de la privatización se fundamenta sobre todo en una crítica que enfatiza el desempeño deficiente de las empresas públicas, los efectos fiscales negativos de las empresas deficitarias y las fallas e ineficiencias que serían inherentes a la gestión pública. Sin embargo, la estructura de los mercados es tanto o más importante para explicar el desempeño comparativo de las empresas, amén de objetivos propios de gestión que escapan a las normas convencionales de evaluación de una empresa privada. Además, con frecuencia, el impacto fiscal puede ser negativo cuando se recurre a la privatización de empresas públicas rentables (Salazar, 1990).

Esta visión ideológica sesgada al suponer que el origen de todo ese equilibrio radica en la actividad pública, lleva a que los responsables de la política económica sean muy sensibles a cualquier desequilibrio en el sector público, mientras descuidan casi por completo la posibilidad de que el sector privado actúe de forma desestabilizadora. La experiencia neoliberal en el Cono Sur, a mediados de los años setenta, dejó al descubierto la gran capacidad desestabilizadora del sector privado,

sea por errores en sus expectativas inflacionarias o por la creación de burbujas financieras especulativas alimentadas por la euforia colectiva y la permisividad financiera. Así, en el caso de esta experiencia, no se consideró la posibilidad de que este mismo dinamismo privado pudiera tomar cauces socialmente poco provechosos o incluso contraproducentes en el contexto de una débil y generalizada falta de competencia y de amplios desequilibrios (Ramos, 1984).

No obstante, debe reconocerse la crítica neoliberal que advierte los peligros de una expansión sin límites de la gestión estatal a que conduce una acción gubernamental orientada a satisfacer los intereses de los grupos más organizados de la sociedad antes que el bien común. De ahí la importancia que el neoestructuralismo atribuye a la modernización, despolitización y descentralización del sector público, y, en definitiva, al diseño de una estrategia óptima de intervención para la promoción deliberada del desarrollo. Ello también explica la insistencia en los criterios de selectividad, competitividad y profesionalismo, como guías principales para la eficiencia social del activismo público (French-Davis, 1988).

Por otra parte, la lógica del razonamiento neoliberal que propicia la liberalización de los mercados y la racionalización del mecanismo de precios se ha obsesionado de mane-

ra unilateral con las distorsiones exógenas o impuestas por el gobierno, ignorando cómo se comporta el sistema económico cuando se libera un mercado plagado de distorsiones endógenas, tema clave en la preocupación neoestructuralista. Claramente, no hay bases en la teoría económica para una política que pretenda eliminar todas las distorsiones impuestas por el gobierno, sea en el régimen de comercio o en cuanto a intervenciones internas, mientras se ignoren las distorsiones endógenas y las estructuras específicas de los mercados.

En la visión del neoestructuralismo, las distorsiones estructurales constituyen la raíz principal de los problemas económicos y, en gran medida, aplican la permanencia en la condición de subdesarrollo en que vive la región, sin perjuicio de reconocer también que de ahí derivan fallas y errores de política económica. Por ello, postula complementar el mercado con una acción estatal activa y selectiva, destinada a solucionar las graves imperfecciones de naturaleza estructural todavía prevalecientes en nuestras economías. Sin embargo, debido al carácter asimétrico de las presiones para la intervención estatal —en favor de mayor y no de menor intervención—, resulta particularmente relevante la sugerencia contenida en la propuesta neoestructuralista en cuanto a definir los contrapesos institucionales de carácter automático para prevenir esta situación.

Además, en el ámbito de la estrategia comercial, el neoliberalismo tiende a establecer una equivalencia estricta entre las políticas de promoción de exportaciones y las políticas de libre comercio basadas en los principios de ventajas comparativas estáticas, la ausencia de intervención Estatal en el sistema de precios, en algunos casos **laissez faire**, y la ya destacada ausencia de un papel activo y promotor del Estado. Así, si bien la crítica neoliberal de la estrategia de desarrollo tiene el mérito de haber insistido en la importancia de utilizar los mercados externos como fuentes dinámicas de demanda, ha habido una tendencia cuestionable en este enfoque a tomar como equivalentes la orientación hacia fuera, el libre comercio y la ausencia de intervención estatal (Salazar, 1990).

Justamente, a nivel de los mecanismos más eficaces para promover la competitividad externa, el neoestructuralismo sitúa un aspecto sustancial del debate. La reducción de las barreras al comercio puede ser considerada como un paso inicial imprescindible pero, aun así, es claramente insuficiente. En efecto, para mejorar a mediano plazo la inserción comercial de la región se requiere una competitividad fuertemente sustentada en la incorporación de innovaciones tecnológicas y de incrementos de productividad mas allá de las ganancias de corto plazo que puedan motivar la racionalización de los in-

centivos de precios. Tal desafío apela a los elementos más estructurales ligados a la política tecnológica, la política industrial y el sistema educativo que configuran la referida característica sistémica de las normas de competitividad internacional actualmente vigentes. En este sentido, la preocupación por la liberalización comercial solo es un subconjunto de un tema más amplio referido a la competitividad, la articulación y la modernización del aparato productivo (Rosales, 1990).

Finalmente, cabe una reflexión en torno a los dramáticos efectos recesivos y regresivos de los experimentos neoliberales de ajuste estructural. El énfasis otorgado a la reducción del gasto agregado en la concesión de una estabilidad macroeconómica mínima y de niveles de desequilibrio externo manejables ha significado un agudo retroceso en los niveles de producto, alto desempleo y fuertes caídas en los salarios reales. Además, como contrapartida fiscal de este ajuste recesivo, se ha concentrado la reducción del gasto público en los servicios sociales y la inversión. Ello se traduce en un deterioro mayúsculo de los sectores más pobres y amenaza seriamente las posibilidades de crecimiento futuro.

Existen razones teóricas y antecedentes empíricamente bien fundamentados que avalan la posibilidad de que la aplicación de programas heterodoxos de ajuste evite una recesión, o al menos minimice sus efectos.

A lo anterior se suma una preocupación desde siempre por los aspectos políticos y sociales ligados a toda transformación económica. Esta peculiaridad estructuralista descarta el tratamiento de estos temas desde la perspectiva de reunir fuerzas para contrarrestar la oposición a las reformas, y más bien se apoya en el papel concertador de Estado para promover relaciones de cooperación y no de conflicto entre los actores sociales, a fin de que asuman con decisión su compromiso en un proyecto de desarrollo nacional más equitativo y democrático.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Barandarian, E. (1988) *The Adjustment Process in Latin America Highly Indebted Countries*, Banco Mundial, Mimeo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1961) *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, Santiago de Chile, junio.
- Ferrench-Davis, R. (1988) “Esbozo de lista”, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G. 1527-p), Santiago de Chile, abril.
- Fritsch, W. (1990) *El nuevo marco internacional: desafíos y oportunidades*. Fondo de Cultura Económica: México, D. F.
- Lusting, N. (1988) *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma he-*

- terodoxo*, Colección Estudios CIEPLAN.
- Michalopoulos, C. (1987) *World Bank Programs for Adjustment and Growth*. Fondo Monetario Internacional. (FMI).
- Ramos, J. (1994) *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, serie de estudios e informes de la CEPAL. N° 38.
- Rosales, O. (1998) "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano". En: *Revista de la CEPAL*.
- Salazar, J. M. (1990) *El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica: México. (En prensa).
- Sunkel, O. (1990) *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica: México, D. F.
- Selowsky, M. (1989) *Preconditions Necessary for the Recovery of Latin America Growth*. *The World Economic Forum*, Ginebra.
- Williamson, J. (1990) *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Instituto para la Economía Internacional. N° 28. &