



ALTERNATIVAS PARA LA ECONOMIA MEXICANA

José Luis Calva  
Coordinador general



# Hacia un Nuevo Modelo Económico

Alejandro Alvarez  
Ma. de la Luz Arriaga  
Coordinadores modulares

Alejandro Alvarez • José Ayala Espino • José Luis Calva • Gerardo Fujii  
Arturo Guillén Romo • José Luis León • Elaine Levine • Berenice Ramírez



# Hacia un nuevo Modelo Económico



**ALTERNATIVAS PARA LA ECONOMIA MEXICANA**

**José Luis Calva**  
Coordinador General

# Hacia un nuevo Modelo Económico

**Alejandro Alvarez**  
**Ma. de la Luz Arriaga**  
Coordinadores modulares

Alejandro Alvarez ● José Ayala Espino ● José Luis Calva  
Gerardo Fujii ● Arturo Guillén Romo ● José Luis León  
Elaine Levine ● Berenice Ramírez



## HACIA UN NUEVO MODELO ECONOMICO

José Luis Calva (Coordinador general)  
Alejandro Alvarez (Coordinador modular)  
Ma. de la Luz Arriaga (Coordinadora modular)

Diseño de portada:  
Luis H. Motta Adalid

Primera edición: Juan Pablos Editor, S.A., enero de 1998

© Universidad Autónoma de Ciudad Juárez  
Av. López Mateos No. 20, Circuito PRONAF  
Ciudad Juárez, Chihuahua C.P. 32310

© Juan Pablos Editor, S.A.  
Mexicali 39, México, 06100, D.F.

ISBN 968-6454-79-9

Reservados los derechos  
Impreso y hecho en México

# HACIA UN NUEVO MODELO ECONOMICO

## INDICE

Prólogo, por José Luis Calva . . . . .	9
--	---

### PRIMERA PARTE LA VORAGINE NEOLIBERAL

I. <i>El neoliberalismo en los Estados Unidos. Promesas y resultados</i> , por Gerardo Fujii . . . . .	15
II. <i>La vorágine neoliberal y la distribución del ingreso en los Estados Unidos</i> , por Elaine Levine . . . . .	29
III. <i>América Latina: los saldos de la reestructuración neoliberal</i> , por Berenice Ramírez . . . . .	39

### SEGUNDA PARTE HACIA UN NUEVO MODELO ECONOMICO

IV. <i>De la quiebra del neoliberalismo a la necesidad de superarlo: México en los noventas</i> , por Alejandro Alvarez . . . . .	65
---	----

- V. *El mercado no es suficiente. Elementos para un modelo alternativo de desarrollo en América Latina,*  
por José Luis León ..... 78
- VI. *Mercado y Estado en la economía mexicana. Hacia una nueva sinergia,* por José Luis Calva ..... 116
- VII. *La reforma del gobierno. Enfoques y propuestas,*  
por José Ayala Espino ..... 143
- VIII. *Estrategia económica alternativa frente al modelo neoliberal: propuestas para la reconstrucción de la economía mexicana,* por Arturo Guillén ..... 165

## PROLOGO

La hipótesis del *fin de las ideologías* y de la conformación de un *modelo económico único*, al que estarían convergiendo todas las naciones, está siendo severamente cuestionada desde ámbitos hasta hace poco insospechados. «*No hay recetas a seguir, ni modelos milagrosos*», señaló en México el director del *Programa de Iniciativas Locales para el Desarrollo y el Empleo* de la OCDE, Sergio Arzeni. "Cada país —remarcó— debe elaborar su propio esquema económico y pueden retomarse algunas ideas de otros, empero, tienen que ser adaptadas a sus propias necesidades" (*El Financiero*, 26/VI/97). El mundo se renueva incesantemente. No ha sonado el fin de la historia, ni está suprimida la diversidad de estrategias de desarrollo.

No es casual que en Denver, durante la reciente reunión del *Grupo de los Siete*, hayan aflorado serias controversias en torno a la noción de un *modelo único*. "La reunión de Denver —escribió Enrique Semo— quedará en la historia como la de una arrogante celebración por Washington de las bondades de su modelo económico y de la oposición de los europeos a las presiones para su adopción universal. No solamente regañó Estados Unidos a Japón por sus excedentes comerciales, sino que también mostró desaprobación ante la tardanza de los europeos en dismantelar sus sistemas de seguridad social y en las privatizaciones". "También pidió cuentas sobre el intento ya en marcha en algunos de esos países de reducir la semana de trabajo a 36 horas". "«No estamos aquí, contestó Jacques Santer, presidente de la Comisión Económica Europea, para realizar un certamen de modelos». Y al final, Jacques Chirac comentó: «Francia seguirá siendo Francia. Diferencias culturales hacen inaplicable el modelo que ustedes re-

comiendan» ("Ustedes los ricos y nosotros los pobres" en *El Universal*, 26/VI/97). Simplemente, el dogma según el cual los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, tecnológica y productiva) obligan a un *modelo económico invariante*, es negado por las evidencias empíricas internacionales que muestran, más bien, una *globalización en la diversidad*.

Los ensayos que integran este libro constituyen, precisamente, un *rechazo* fundamentado del paradigma neoliberal impuesto como única opción para nuestros pueblos y, a la vez, un esfuerzo de búsqueda de los principios fundamentales de una nueva estrategia económica para México y otros países de América Latina, acorde con nuestras realidades nacionales y viable bajo las circunstancias objetivas del entorno económico internacional.

Por fortuna, después de varios lustros de experimentación neoliberal está emergiendo el reconocimiento de las debilidades y fallas del mercado entre un número cada vez mayor de organismos multilaterales (UNCTAD, ONUDI, UNICEF, etc.), que recomiendan la intervención eficiente del Estado como condición de un exitoso desarrollo económico y social. Paradójicamente, entre estos organismos figura —en los últimos años— el Banco Mundial, distinguido durante los decenios precedentes como uno de los más poderosos promotores del desmantelamiento del Estado. En su *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, el Banco Mundial reconoce: "*Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios —y las normas e instituciones— que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse el desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social*". Así, la hipótesis adamsmithiana de la *mano invisible* que conduce el accionar espontáneo de los agentes económicos privados, de modo tan providencial que el mercado sin intromisiones del Estado es la mejor garantía del desarrollo económico sostenido y la equidad social, es nuevamente reconocida como una hipótesis unilateral y anticuada. "Ahora tenemos conciencia —subraya el Banco Mundial— de la complementariedad del Estado y el mercado". Es un signo premonitorio de los nuevos tiempos.

De hecho, la revaloración de las funciones del Estado en el desarrollo económico —tema crucial en la definición de una estrategia económica alternativa— viene siendo realizada por el Banco Mundial desde los primeros años noventa. En su *Informe sobre el desarrollo*

*mundial 1991*, este organismo multilateral reconoció: "La intervención del sector público no es de por sí una medida indeseable. Por el contrario, muchos tipos de intervención son esenciales para que las economías cristalicen todas sus posibilidades. En una lista abreviada de intervenciones indispensables se incluirían el mantenimiento del orden público, el suministro de bienes públicos, la inversión en capital humano, la construcción y reparación de las obras de infraestructura y la protección del medio ambiente. En todas estas esferas (y cabría sostener que en otras) los mercados son «deficientes», por lo que es preciso que el Estado intervenga".

La confluencia de organismos multilaterales en favor de políticas públicas que guarden un sano equilibrio entre el mercado y el Estado, permite abrigar la esperanza de que la humanidad no arribará al siglo XXI con una ideología del siglo XVIII: el liberalismo económico, bajo el catecismo de Adam Smith reciclado por Milton Friedman.

Desde luego, la noción de equilibrio entre el mercado y el Estado —desarrollada en este libro— arranca del reconocimiento dual de que si bien los mercados presentan fallas que deben ser atemperadas o corregidas por el Estado; la intervención gubernamental suele también presentar fallas, que deben ser atemperadas unas y evitadas otras, mediante reformas que eleven la eficiencia del sector público. Por ello, varios de los ensayos aquí incluidos abordan los caminos genéricos y específicos para elevar la eficiencia de las instituciones del Estado, como aspecto central de una nueva estrategia económica para el crecimiento sostenido con equidad social. No sorprenden, por tanto, los criterios de referencia propuestos por el Banco Mundial —en su Informe 1997— para "reducir la brecha creciente entre lo que se espera del Estado y su capacidad de respuesta", entre los cuales destacan: 1) la efectiva separación de poderes en el marco de un sistema de elecciones verdaderamente libres y transparentes; 2) la ampliación de los cauces para la participación directa de la ciudadanía en las decisiones sobre políticas públicas y en la supervisión de su ejecución; 3) la participación de los beneficiarios de programas específicos en su diseño, ejecución y seguimiento; 4) el establecimiento de un servicio público de carrera basado en méritos, que evite el uso de los cargos públicos como botín político o como un activo para la compra de lealtades clientelares; y 5) la presencia de liderazgos políticos incluyentes y audaces, capaces de conducir la reforma de las instituciones estatales. Si Carlos Díaz-Alejandro, en su célebre *Goodbye*

*financial repression, hello financial crash* (1985), había postulado que "la democracia, cualesquiera que sean sus virtudes más fundamentales, es un importante insumo técnico para un sistema financiero más eficiente", doce años después el *staff* del Banco Mundial constata que *la democracia es un factor crucial para elevar la eficiencia del Estado*; y ésta, un factor *imprescindible para un sistema económico más eficiente*.

Sobra remarcar que ninguno de los ensayos incluidos en este libro postula un viraje en favor de una *economía estatista (tan indeseable como la economía de mercado a ultranza)*; más bien, los ensayos confluyen en postular, precisamente, el pasaje a políticas públicas que promuevan el sano equilibrio entre el mercado y el Estado; entre el interés individual y el interés público; entre el librecambio y la protección comercial; entre la eficiencia económica y el bienestar social; entre el ser humano y su entorno natural, a fin de hacer realidad el anhelo, formulado hace años por el UNICEF, de *una economía con rostro humano*.

José Luis Calva  
Coordinador del Seminario Nacional  
sobre Alternativas para la Economía Mexicana

**PRIMERA PARTE  
LA VORAGINE  
NEOLIBERAL**



## I

# EL NEOLIBERALISMO EN LOS ESTADOS UNIDOS. PROMESAS Y RESULTADOS

Gerardo Fujii\*

### *I. Introducción*

Los planteamientos neoliberales, que comenzaron a inspirar las políticas económicas de diversos países del mundo ya en la década de los setenta, tuvieron efectos relevantes sobre dos dimensiones del proceso de desarrollo económico: hicieron más inequitativa la distribución del ingreso a la vez que no han logrado recuperar el ritmo de crecimiento económico que el mundo conoció durante el largo período de expansión que siguió al término de la segunda Guerra Mundial. El enfoque neoliberal, más allá de sus especificidades nacionales, presenta elementos fundamentales que son comunes, en el centro de los cuales se encuentra la idea de que un mercado sin interferencias externas es el factor que permite lograr la máxima eficiencia en el empleo de los recursos productivos y el más elevado dinamismo económico. El propósito de este trabajo es abordar uno de los aspectos comprendidos en la temática general sobre neoliberalismo, distribución del ingreso y desarrollo económico. En particular, se presentarán los planteamientos neoliberales acerca de los factores que determinan la crisis económica de los setenta, manifestada en estancamiento e inflación, y se hará una evaluación de los resultados obtenidos de la puesta en práctica de este programa. Como caso ilustrativo para abordar estos temas se toma la economía de los Estados Unidos. Como se verá en el curso de la exposición, los

\* Profesor titular de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

principios básicos de este programa se repiten sistemáticamente en todos los países en que se ha aplicado.

Esta presentación comienza con una descripción de algunas manifestaciones fundamentales de que la economía de los Estados Unidos estaba enfrentando serias dificultades durante la década de los setenta. Posteriormente, se pone énfasis en los factores que, según diversas interpretaciones, determinan la pérdida de dinamismo de la economía estadounidense, una de las cuales fue postulada por el pensamiento neoliberal. Más adelante se presentan los instrumentos básicos que se pusieron en acción durante los ochenta para reestructurar el funcionamiento de la economía y se hace una evaluación de los resultados de la aplicación de este programa.

## *II. La economía de los Estados Unidos en la década de los 70*

Ya durante los años setenta la economía de los Estados Unidos comenzó a mostrar una serie de problemas. Ellos se manifestaron en el comportamiento de diversos indicadores. En primer lugar, en un descenso significativo de la tasa de crecimiento de la economía. En el primer y segundo lustros de la década de los sesenta la tasa media anual de crecimiento del producto interno bruto fue de 4.6 y 3 por ciento, respectivamente, la que se redujo a 2.3 por ciento anual entre 1971 y 1980.<sup>1</sup> Por otra parte, la tasa de desempleo que en los sesenta había sido, en promedio de 4.7 por ciento, ascendió a 6.9 por ciento en la segunda mitad de los setenta.<sup>2</sup> En tercer lugar, se registró un aumento importante en el ritmo de crecimiento de los precios. Midiéndolo por el comportamiento del deflactor de precios implícito del PIB, se observa que en la década de los sesenta los precios crecieron a una tasa media anual de 2.7 por ciento, la que entre 1975 y 1979 se incrementó a 7.8 por ciento.<sup>3</sup> Por último, dado que durante los años sesenta y setenta otras economías desarrolladas mostraron un dinamismo significativamente más elevado que los Estados Unidos,

<sup>1</sup> Ver Gerardo Fujii y José Valenzuela, "La economía de los Estados Unidos: tendencias y algunos problemas básicos", *Investigación Económica*, vol. LI, núm. 199, p.111, México, D.F., enero-marzo de 1992.

<sup>2</sup> Cálculos basados en *Economic report of the president*, enero de 1993, Washington, 1993, p. 382.

<sup>3</sup> Cálculos basados en *Ibid*, p. 352.

éstos fueron perdiendo peso dentro de la economía mundial. Esto se manifestó en que la brecha del producto total en favor de los Estados Unidos se tendió a reducir en forma significativa. Si en 1960 el producto interno bruto de los Estados Unidos equivalía a 5.9 veces el de Japón, en 1973 esta relación se había reducido a 3. Otra muestra de esta pérdida de posición de la economía estadounidense en el concierto mundial es reflejada por el descenso de su participación en las exportaciones mundiales, la que pasó de 24.8 por ciento en 1950 a 17.3 por ciento en 1973.<sup>4</sup>

La causa directa determinante de la pérdida de dinamismo de la economía de los Estados Unidos está explicada por el permanente descenso en el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo entre las décadas de los sesenta y setenta: si en el primer lustro de los sesenta la tasa media anual de crecimiento de la productividad fue de 3.5 por ciento, entre 1976 y 1980 permaneció prácticamente estancada (creció en 0.1 por ciento anual). En contraste, el otro determinante directo del crecimiento del producto, la cantidad de trabajo, mostró un dinamismo muy elevado con respecto al comportamiento típico de las economías desarrolladas. Aún más, la tasa de crecimiento del número total de horas laboradas en la economía de los Estados Unidos fue ascendente, pasando de 1.1 por ciento promedio anual en el primer quinquenio de los sesenta a 2.2 por ciento en el segundo lustro de los setenta. El dinamismo mostrado por la cantidad de trabajo fue un factor que compensó parcialmente la caída en el crecimiento de la productividad del trabajo, pero ello determinó que el estilo de crecimiento de la economía estadounidense pasara a ser fundamentalmente extensivo, o sea, apoyado en el aumento de la cantidad de trabajo y no en la productividad de éste. Así, si entre 1961 y 1965 el 76 por ciento del incremento del producto fue determinado por la dinámica de la productividad, entre 1976 y 1980 la participación de ésta en el crecimiento del producto se redujo a 4 por ciento.<sup>5</sup>

La clave para el crecimiento de la productividad del trabajo es el aumento en los acervos de capital productivo, lo que está determinado por la dinámica del proceso de inversión. Lo que se registró en la economía estadounidense entre las décadas de los sesenta y setenta es el descenso de un coeficiente de inversión ya de por sí bajo. Expresán-

<sup>4</sup> Gerardo Fujii y José Valenzuela, *Op.cit.*, pp. 110 y 116.

<sup>5</sup> Gerardo Fujii y José Valenzuela, *Op.cit.*, pp. 116 y 117.

dolo en términos de la proporción del PIB correspondiente a la inversión privada fija no residencial neta, ya que es ella la que está representando la adición efectiva al capital productivo de la economía, se observa que este coeficiente descendió de 4 por ciento promedio anual en el período 1965-1969, a 3.5 por ciento entre 1970 y 1974 y a 3 por ciento en 1975-1979.<sup>6</sup> Por otra parte, si en la primera mitad de la década de los 60 el coeficiente producto-capital de la economía fue creciente, lo que contribuyó al aumento de la productividad del trabajo, en el período 1966-1980 se registró la tendencia opuesta.<sup>7</sup> Este hecho puede apreciarse a través del comportamiento del coeficiente marginal producto-capital, expresado mediante la relación entre el incremento del PIB y la inversión privada fija no residencial neta, el que fue descendiendo entre 1960 y 1975: en el quinquenio 1960-1964 ascendió a 1.57 promedio anual, para pasar a 0.99 en el período 1965-1969 y a 0.71 entre los años 1970-1974. Posteriormente, en el lustro 1975-1980 esta tendencia se revirtió, elevándose a 1.04.<sup>8</sup>

En resumen, en gran parte de las décadas de los sesenta y setenta estuvieron actuando dos factores que impactaron negativamente la dinámica de la productividad del trabajo: el descenso del coeficiente de inversión y de la relación producto-capital.

### *III. Interpretaciones sobre los factores explicativos de la pérdida de dinamismo de la economía*

En una economía capitalista el determinante fundamental de la inversión es la tasa de ganancia ya que ella, por una parte, sirve de estímulo a la acumulación de capital mientras que, por la otra, proporciona una parte sustancial de los fondos necesarios para el financiamiento de la inversión. Existen diversos antecedentes que señalan que, en las últimas décadas, en la economía de los Estados Unidos ha estado presente una tendencia de largo plazo hacia el descenso en la tasa de ganancia. Según unos datos, la tasa de ganancia después de impuestos evolucionó de la siguiente manera: 1948-1966, 6.9 por ciento; 1966-1973, 7 por ciento; 1973-1979, 5.5 por ciento.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Cálculos basados en *Economic report of the president*, 1993, pp. 350 y 365.

<sup>7</sup> Ver Gerardo Fujii y José Valenzuela, *Op.cit.*, p. 116.

<sup>8</sup> Cálculos basados en *Economic report of the president*, 1993, pp. 350 y 365.

<sup>9</sup> Ver Samuel Bowles, David Gordon y Thomas Weisskopf, *After the waste land. A democratic economics for the year 2000*, M.E. Sharpe, Inc., Armonk, New York, 1990, p.159.

A. Shaikh señala la misma tendencia de la tasa de ganancia a partir de 1947, así como también T. Michl y F. Moseley.<sup>10</sup>

Interesa ahora, por lo tanto, examinar cuáles son los factores que determinaron el descenso de la tasa de ganancia, pues ésta es la clave para explicar la pérdida de dinamismo de la economía de los Estados Unidos. Sobre este punto existen diversas interpretaciones en la literatura económica estadounidense. Una posición pone el énfasis en que ya en la década de los sesenta y setenta se fue manifestando una tendencia hacia el crecimiento más acelerado de los salarios mientras que la productividad iba perdiendo dinamismo: "la tasa de crecimiento del producto real por hora de las empresas privadas no agrícolas cayó de 2.9 por ciento en 1959-1966 a 2.1 por ciento en 1966-1973. En el mismo período, la tasa de crecimiento del total de compensaciones por hora de los trabajadores, incluyendo no sólo salarios sino también, todas las prestaciones, creció de 4.1 a 6.8 por ciento. Como consecuencia, los costos laborales unitarios —el costo del trabajo en dólares por unidad de producto real— se incrementaron a una tasa real anual de 4.5 por ciento entre 1966 y 1973, después de haber crecido sólo a 1.2 por ciento desde 1959 a 1966".<sup>11</sup> Según estos autores, la causa fundamental que determinó este crecimiento más acelerado de los salarios que de la productividad y, por ende, la caída de la tasa de ganancia, fue el fortalecimiento de la posición de los trabajadores derivado del largo período de expansión económica posterior a la segunda Guerra Mundial. En particular, esto determinó el agotamiento de las reservas de fuerza de trabajo: "la tasa de desempleo civil descendió de 5.5 por ciento en la cima del ciclo en 1959 a 3.8 por ciento en la cima de 1966. La tasa *media* de desempleo durante los siete años siguientes, a través de la primera fase de la crisis, fue sólo de 4.6 por ciento, considerablemente inferior a la tasa *mínima* de desempleo del ciclo económico de fines de los cincuenta. La duración media del desempleo...cayó de 14.4 semanas en 1959 a 10.4 semanas en 1966 y a un promedio de 9.6 semanas para el *conjunto* del período

La tasa de ganancia es la del sector de las corporaciones no financieras.

<sup>10</sup> Véase Anwar Shaikh, "The falling rate of profit as the cause of long waves: theory and empirical evidence", mimeo, 1990, gráfico 6; Michl, Thomas, "Las dos etapas de descenso de la rentabilidad de las corporaciones no financieras en Estados Unidos, 1948-1986" y Moseley, Fred, "La economía de los Estados Unidos en la posguerra y la teoría de la crisis", *Investigación Económica*, vol LI, núm 199, pp. 209-240 y 241-255, respectivamente, México, D.F., enero-marzo de 1992.

<sup>11</sup> Samuel Bowles, David Gordon y Thomas Weisskopf, *Op.cit.*, p.83.

1966-1973. Su nivel más bajo de 7.8 semanas en 1969, marcó un récord histórico".<sup>12</sup>

La otra interpretación del descenso de largo plazo en la tasa de ganancia ha sido planteada por Anwar Shaikh. Según sus antecedentes, en realidad, entre 1947 y 1986 la productividad creció más aceleradamente que los salarios reales, por lo que la única causa que puede explicar el descenso en la tasa de ganancia en este período es el crecimiento en la composición de valor del capital. Sostiene que en el período 1947-1986 "la relación de capital a salarios de trabajadores de la producción...(la composición de capital en valor) crece en 147 por ciento, mientras la razón capital-producto...(la composición de capital materializada) crece 55 por ciento".<sup>13</sup>

Thomas Michl ha terciado en este debate acerca de los factores explicativos del descenso en la tasa de ganancia en el período 1948-1986 sosteniendo, con base en un estudio riguroso, la existencia de dos fases diferentes en las cuales las causas fundamentales que determinan la caída en la tasa de ganancia difieren. Entre 1948 y 1972 ella fue el fortalecimiento de la posición de los trabajadores que determinó que los salarios reales se incrementaran provocando una redistribución del ingreso nacional en favor de los salarios y en contra de las ganancias, mientras que en la fase 1972-1986, aunque la participación de las ganancias en el ingreso nacional se acrecentó, esto fue más que compensado por el descenso en la relación capital-producto que determinó que, como resultado, la tasa de ganancia cayese.<sup>14</sup>

En la interpretación de la economía de derecha se destaca que el elemento fundamental que explica el lento crecimiento es el exceso de regulación estatal, entendida ésta en un sentido muy amplio que va desde la política impositiva hasta las normas de seguridad industrial y de protección al medio ambiente, que han obstaculizado el despliegue del espíritu empresarial. En este sentido, Ronald Reagan, evaluando los cambios que tuvieron lugar durante su administración, sostuvo que "...a través de la reducción de los impuestos y de la burocracia

<sup>12</sup> Samuel Bowles, David Gordon y Thomas Weisskopf, *Op.cit.*, p.83.

<sup>13</sup> Anwar Shaikh, "Estados Unidos: crisis económica y tasa de ganancia", *Investigación Económica.*, vol.LI, núm 199, p. 269, México, D.F., enero-marzo de 1992.

<sup>14</sup> Véase Thomas Michl, "Las dos etapas de descenso en la rentabilidad de las corporaciones no financieras de Estados Unidos, 1948-1986", *Investigación Económica*, vol. LI, núm 199, p. 227, México, D.F., enero-marzo de 1992.

regulatoria hemos liberado el genio creativo de los estadounidenses comunes y entrado en un período sin paralelo de prosperidad en tiempos de paz".<sup>15</sup> Planteando los factores determinantes de lo que Reagan denominó "la expansión económica sin precedentes" de los ochenta argumentó que "este resultado fue logrado no a través de la alquimia, sino que empleando aquella receta tan antigua de reducir el papel del gobierno. Con demasiada frecuencia el gobierno ha buscado resolver problemas que es mejor dejarlos al sector privado; y con demasiada frecuencia estas soluciones han tenido efectos colaterales devastadores. Finalmente, hemos aprendido que más gobierno no es la solución para nuestro problema; frecuentemente *es el problema*".<sup>16</sup> George Bush manifestó el mismo planteamiento de los excesos de regulación como determinante de la pérdida de dinamismo de la economía. En su último informe económico al congreso sostiene que "para mejorar las perspectivas para el crecimiento de largo plazo de la productividad...deben removerse los obstáculos legales, impositivos y regulatorios a la actividad empresarial y a la expansión de las empresas...".<sup>17</sup>

#### *IV. El programa conservador en la práctica*

Los conservadores intentaron reconstruir las bases del crecimiento económico de los Estados Unidos mediante medidas orientadas a elevar la tasa de ganancia y que actuaron en dos grandes campos: en primer lugar, contener el crecimiento de los salarios de tal manera de generar un cambio en la distribución del ingreso en favor de las ganancias y, segundo, poner en marcha un programa amplio de desregulación económica con el propósito de eliminar diversos obstáculos a la acumulación de capital. En estos dos ámbitos el programa conservador logró éxitos indudables.

Con respecto al primer elemento, "entre 1979 y 1987...el salario promedio después de impuestos percibido por trabajadores de la producción y por los no encargados de la supervisión —que suman más del 80 por ciento de todos los empleados que perciben sueldos y

<sup>15</sup> *Economic report of the president*, enero 1989, Washington, 1989, p. 3

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>17</sup> *Economic report of the president*, 1993, p. 22.

salarios— cayó en 7 por ciento una vez considerados tanto la inflación como los impuestos".<sup>18</sup> Esto fue logrado a través de ofensivas directas contra el movimiento obrero como mediante medidas de política económica encaminadas a enfriar la economía. Entre las primeras es representativa la acción gubernamental para quebrar la huelga de los controladores aéreos y para destruir el sindicato de éstos en 1981, lo que le dio señales claras a los empresarios de que contarían con el apoyo del gobierno para desatar una ofensiva contra los sindicatos.

Esto fue percibido por la AFLCIO en 1983, la que sostuvo que "la administración Reagan ha promovido cuidadosamente la noción de que la negociación colectiva, los sindicatos, son una reliquia del pasado sin ningún valor que interfieren con sus planes económicos. Esto no ha pasado inadvertido por los destructores de sindicatos y los empleadores".<sup>19</sup>

Entre las medidas orientadas a enfriar la economía y, por lo tanto, a contener los salarios y a debilitar la posición de los trabajadores a través de un mayor desempleo, destaca la política monetaria restrictiva que determinó el aumento acusado en las tasas de interés. Es así que la tasa de los bonos (a tres meses) del Tesoro de los Estados Unidos pasaron de casi 5 por ciento en 1976 a más de 14 por ciento en 1981, precipitando a la economía en la recesión de 1980-1982, con lo que la tasa de desempleo se elevó de 5.8 por ciento en 1979 a 9.7 por ciento en 1982 y la tasa de quiebras por 10 mil empresas pasó de 27.8 en 1979 a 110 en 1983.<sup>20</sup>

A estas medidas se les adicionan otras en el campo de la desregulación que, a través de la política impositiva, tuvieron como propósito el acrecentar las ganancias de las corporaciones después de impuestos y reducir la carga fiscal para los estratos de elevados ingresos para así estimular el ahorro y la formación de capital a través de las mayores ganancias que quedarían en poder de las empresas y siguiendo el precepto de que son los estratos de elevados ingresos los que ahorran. De acuerdo con esto, a partir de 1980 se comenzaron a poner en práctica modificaciones a la legislación impositiva las que, según el Consejo de Asesores Económicos del presidente de los Estados Unidos "modificaron el carácter básico del sistema impositivo descargando el

<sup>18</sup> Samuel Bowles, David Gordon y Thomas Weisskopf, *Op.cit.*, p.122.

<sup>19</sup> Citado por Samuel Bowles, David Gordon y Thomas Weisskopf, *Op.cit.*, p.125.

<sup>20</sup> *Economic report of the president*, 1993, pp. 428, 390 y 454.

peso de los impuestos sobre el ingreso del capital y, con ello, generando incentivos sustancialmente mayores para la inversión de capital y los ahorros personales.<sup>21</sup> De acuerdo con esto, la tasa efectiva de impuestos sobre las ganancias de las corporaciones cayó de 54 por ciento en 1980 a 33 por ciento en 1986 mientras que la tasa efectiva de impuestos federales sobre ingresos para el uno por ciento superior de los ingresos descendió de 31.8 por ciento en 1977 a 27.4 por ciento en 1984, mientras que, simultáneamente, las tasas efectivas se incrementaron para los estratos de ingreso del decil inferior hasta el noveno.<sup>22</sup>

El desempleo, la reducción de los salarios reales y la nueva política impositiva lograron sus objetivos de modificar la distribución del ingreso en favor de los ricos a la vez que incrementó la población afectada por la pobreza: "entre 1979 y 1987...el ingreso real del 5 por ciento superior de las familias receptoras de ingresos se incrementó en 22.5 por ciento, mientras que el ingreso real del 20 por ciento superior de los perceptores de ingresos aumentó en 20 por ciento". En el otro extremo "...la participación en el ingreso del 80 por ciento inferior en la distribución del ingreso cayó, en este mismo período, de 58.3 a 56.3 por ciento. La participación del quintil más pobre cayó en 10 por ciento, mientras que el ingreso real total del 20 por ciento más pobre permaneció casi exactamente igual, creciendo apenas en uno por ciento en estos ocho años. Entre 1979 y 1987 más de 6 millones de personas cayeron bajo el nivel de pobreza, el porcentaje de la población que vive en pobreza aumentó de 11.7 a 13.5 por ciento".<sup>23</sup> Considerando que estos datos se refieren a los ingresos antes de impuestos y dado el carácter regresivo de la política tributaria de los ochenta, la distribución del ingreso después de impuestos tuvo que tornarse aún más inequitativa.

Pero las medidas desreguladoras no sólo se refieren al cambio en la política impositiva sino que, además, incluyeron un amplio conjunto de disposiciones que fueron desde la desregulación de la banca hasta limitar la capacidad de control sobre las empresas de la Agencia de Protección del Medio Ambiente, de la Comisión de los Derechos Civiles y de la Agencia de Seguridad e Higiene Laboral. El movi-

<sup>21</sup> *Economic report of the president*, enero de 1982, Washington, 1982, p.109.

<sup>22</sup> Véase Samuel Bowles, David Gordon y Thomas Weisskopf, *Op.cit.*, p. 129.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 121 y 122.

miento desregulador en este sentido fue evaluado en el último informe de George Bush como presidente en los siguientes términos: "se logró cierto progreso en reducir el crecimiento de la regulación... Nuevos grandes programas regulatorios, tales como la enmienda a la ley de limpieza del aire de 1980 y la ley sobre los ciudadanos minusválidos, aunque diseñadas con propósitos admirables de crear un medio ambiente más sano y de insertar a los minusválidos en la vida estadounidense, fueron mucho más onerosos y más pesadas de lo necesario. Aunque se pusieron en práctica algunas innovaciones para reducir los costos impuestos por la enmienda a la ley de la limpieza del aire... fue quedando cada vez más claro que tal regulación conduciría a distorsiones económicas sustanciales".<sup>24</sup>

#### *V. Evaluación de los resultados del programa conservador*

El programa conservador está asentado en el postulado del "goteo" que sostiene que, en definitiva, aunque el ajuste económico impone sacrificios en los niveles de vida de estratos amplios de la población, éstos serán temporales, dado que la reestructuración genera las bases para el crecimiento económico sostenido en el futuro, el que, en definitiva, beneficiará a todos a través de la ampliación de las oportunidades ocupacionales y de la generación de empleos bien remunerados en los sectores de alta productividad. Ronald Reagan, en su último informe al congreso, sostuvo que estas metas habían sido logradas y que se habían sentado las bases para un crecimiento económico alto y sostenido en los años venideros: "después de un comienzo débil, requerido por el estado lamentable de la economía en 1980, nos encontramos en una economía en tiempos de paz que está entrando en un séptimo año de expansión sin precedentes. La longitud, fortaleza y poderío de esta expansión son un amplio testimonio de la sabiduría de las políticas que hemos seguido. Durante esta expansión el producto nacional bruto real ha crecido a razón de más de 4 por ciento anual, casi duplicando la tasa de crecimiento de los 8 años previos".<sup>25</sup>

En primer lugar, ¿permiten los antecedentes sostener la afirmación de que la reestructuración económica de los ochenta ha asegurado una

<sup>24</sup> *Economic report of the president*, 1993, p.25

<sup>25</sup> *Economic report of the president*, 1989, p.7.

expansión alta y sostenida? Entre 1985 y 1988 la tasa media anual de crecimiento del producto interno bruto fue de 3.3 por ciento, la que cayó a 2.5 por ciento en 1989, a 0.8 en 1990 y en 1991 el producto descendió en 1.2 por ciento.<sup>26</sup> Por lo tanto, los antecedentes hablan por sí mismos de que este objetivo no ha sido logrado.

En segundo lugar, ¿es sostenible la afirmación de que en la década de los ochenta la economía de los Estados Unidos experimentó una expansión económica sin precedentes? Este argumento se basa en los antecedentes que muestran que entre 1983 y 1990, efectivamente, la tasa de crecimiento del producto fue positiva y que entre 1983 y 1989 fue de 3.7 por ciento promedio anual.<sup>27</sup> Este resultado se obtiene tomando como base el nivel del producto en 1982, que representa el fondo del ciclo económico iniciado en 1980. Con el propósito de eliminar la distorsión que resulta de comparar el producto en el fondo y en la cima del ciclo es necesario relacionar la cima de un ciclo con la de los anteriores. Dado que la cima del ciclo anterior fue en 1979 y la del último en 1990, la tasa de crecimiento medio anual del PIB durante todo el ciclo se reduce a 2.3 por ciento, que es inferior a la de los tres ciclos inmediatamente anteriores por los que ha atravesado la economía de los Estados Unidos. La tasa anual de crecimiento del PNB fue, entre 1948 y 1966, de 3.8 por ciento y entre 1966 y 1973, de 3.1 por ciento. Incluso la reestructuración económica de los ochenta no logró superar el crecimiento alcanzado durante el ciclo 1973-1979, que fue de 2.5 por ciento.<sup>28</sup> Por lo tanto, no obstante los éxitos que proclama, la revolución conservadora no logró romper con la tendencia de largo plazo hacia la pérdida de dinamismo de la economía y se desvanece en el aire la validez de la afirmación de Reagan de que durante los ochenta los Estados Unidos vivieron una "expansión sin precedentes."

La causa fundamental de que no se haya logrado romper con esta tendencia es que las reformas no se reflejaron en la dinamización del proceso de inversión de la economía estadounidense. En páginas anteriores de esta exposición hicimos referencia al descenso registrado en el coeficiente de inversión neta entre 1965 y 1979. Durante el ciclo 1974-1979 el coeficiente de inversión neta privada fija no residencial

<sup>26</sup> *Economic report of the president*, 1993, p. 351.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 350.

<sup>28</sup> Samuel Bowles, David Gordon y Thomas Weisskopf, *Op.cit.*, p.149.

fue de 3.1 por ciento y en el período 1980-1990 se redujo a 2.8 por ciento. Incluso durante la fase de recuperación de este último ciclo (1983-1990) el coeficiente fue aún más reducido (2.6 por ciento).<sup>29</sup> Esto determinó que la tasa de crecimiento de los acervos netos de capital fijo no residencial de las corporaciones no financieras continuase descendiendo de 4.4 y 3.5 por ciento registrado en 1966-1973 y 1973-1979, respectivamente, a 2.6 por ciento promedio anual entre 1979 y 1989.<sup>30</sup>

Dado que el factor que directamente determina el comportamiento de la inversión privada es la tasa de ganancia, es necesario conocer cuál fue su evolución durante los ochenta para determinar si ésta no reaccionó ante las reformas conservadoras, por lo que allí estaría la clave de la imposibilidad de recuperar el dinamismo de la economía. Según las investigaciones consagradas al tema, a partir del fondo del ciclo económico iniciado en 1980, la tasa de ganancia comenzó a ascender. Según Thomas Michl, entre 1981 y 1985, la tasa de ganancia de las corporaciones no financieras creció, anualmente un 6.08 por ciento; Anwar Shaikh reporta el mismo comportamiento ascendente entre 1982 y 1986 para la industria manufacturera; y, finalmente, Bowles, Gordon y Weisskopf señalan que la tasa de ganancia después de impuestos de las corporaciones no financieras alcanzó a 6 por ciento anual entre 1979 y 1989, superando a la fase 1973-1979 en medio punto porcentual.<sup>31</sup>

Esto permite concluir que la revolución conservadora de la década de los ochenta orientada a incrementar la tasa de ganancia, fundamentalmente a través de una ofensiva en contra de los salarios y de la desregulación del sector privado, logró su objetivo directo de incrementar la tasa de ganancia pero que esto no permitió alcanzar el objetivo último: incrementar la inversión y el crecimiento económico, ¿En dónde están las posibles explicaciones de este fenómeno?

En páginas anteriores se indicó que a comienzos de la década de los ochenta se registró una alza drástica de las tasas de interés resultado de la política monetaria restrictiva que comenzó a aplicarse y que tuvo como propósito enfriar a la economía, con lo que se consiguió debilitar la posición de los trabajadores. Los contornos de esta política

<sup>29</sup> Cálculos basados en *Economic report of the president*, 1993, pp. 350 y 365.

<sup>30</sup> Samuel Bowles, David Gordon y Thomas Weisskopf, *Op.cit.*, p.149.

<sup>31</sup> Thomas Michl, *Op.cit.*, p.226; Anwar Shaikh, *Op.cit.*, p. 272 y Bowles, Samuel, David Gordon y Thomas Weisskopf, *Op.cit.*, p.159.

monetaria se mantuvieron durante la década de los ochenta, lo que permite caracterizarla como un período con tasas de interés elevadas. Aunque la tasa de interés de las nuevas emisiones de bonos del Tesoro de los Estados Unidos fueron reduciéndose desde su nivel récord de 14 por ciento en 1981, su tasa media fue considerablemente más elevada a sus niveles históricos. Entre 1983 y 1989 ella fue de 7.4 por ciento en comparación con el 4.1 por ciento de la década de los sesenta y el 6.3 por ciento de los años setenta.<sup>32</sup> Según otros antecedentes, la tasa de interés real entre 1979 y 1989 alcanzó 4.8 por ciento, mientras que en los períodos 1948-1966, 1966-1973 y 1973-1979 había sido de -0.3, 1.7 y 0.8, respectivamente. Entonces, si en las fases anteriores a 1980 siempre la tasa de interés fue considerablemente inferior a la de ganancia (para estas tres fases la diferencia entre ellas fue de 7.2, 5.3 y 4.7 puntos porcentuales), entre 1979 y 1989 ella se redujo a 1.2 puntos porcentuales.<sup>33</sup> Esto, en conjunto con el ascenso en los niveles de endeudamiento tanto de los sectores público como privado de la economía de los Estados Unidos, de-terminó que los grandes beneficiarios de la década de los ochenta hayan sido las corporaciones financieras, las que pasaron a apropiarse de partes crecientes del ingreso: si en 1975 los intereses representaron el 9.3 y el 28.3 por ciento del ingreso personal total y del ingreso de la propiedad, respectivamente, en 1989 estos porcentajes habían ascendido a 14.6 y 40.3.<sup>34</sup> Tendió así a presentarse la situación indicada por Keynes de que "cuando el desarrollo del capital de un país se convierte en subproducto de las actividades propias de un casino, es probable que aquel se realice mal".<sup>35</sup>

Por último, es necesario responder a la pregunta de qué razones fundamentaron esta política monetaria que fue el factor que impidió la dinamización de la inversión. Entre ellas destacan dos: el aumento en el déficit del presupuesto federal, el que como porcentaje del producto interno bruto pasó de 2.2 en la década de los setenta a 4.1 en la década de los ochenta, determinado en gran parte por el crecimiento de los gastos en defensa, que pasaron de representar el 5.1 por ciento del producto en el segundo lustro de los setenta a 6 por ciento en la

<sup>32</sup> *Economic report of the president*, 1993, p. 428.

<sup>33</sup> Samuel Bowles, David Gordon y Thomas Weisskopf, *Op.cit.*, p.159.

<sup>34</sup> Gerardo Fujii y José Valenzuela, *Op.cit.*, p. 143.

<sup>35</sup> John Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Ed. F.C.E., Méx., 1974, p.145.

década de los ochenta, y el consiguiente aumento en el endeudamiento público, agravado por el contexto de elevadas tasas de interés. Es así que la deuda federal bruta con respecto al producto interno bruto pasó del 36.1 por ciento en la segunda mitad de los setenta al 51.7 por ciento en el segundo lustro de los ochenta.<sup>36</sup>

El segundo factor relevante que determinó la imposibilidad de reducir las tasas de interés fue la necesidad de estimular las entradas de capital para hacer frente al déficit en el balance en cuenta corriente. Mientras que, entre 1975 y 1979, los Estados Unidos registraron una inversión externa neta de 12.3 mil millones de dólares, entre 1985 y 1989 fue el resto del mundo el que invirtió en los Estados Unidos 622.2 mil millones de dólares netos.<sup>37</sup>

En conclusión, la política monetaria de los ochenta, en la medida que estaba determinada por la necesidad de hacer frente a los déficit fiscal y del balance en cuenta corriente, fue un factor decisivo que impidió la dinamización de la economía. Por lo tanto, no debe excluirse la posibilidad de que un descenso en las tasas de interés, como el que está teniendo lugar en la actualidad, se traduzca en un crecimiento económico más acelerado. Pero la interrogante que puede plantearse es si medidas de este tipo serán suficientes para resolver los problemas estructurales de productividad que enfrenta la economía de los Estados Unidos, que son los cruciales para determinar sus perspectivas. Ello requiere, entre otras cosas, regular la hipertrofia del sector financiero con el fin de concentrar más recursos en la industria, revitalizar la investigación científica y técnica de uso civil, reformar el sistema educativo, definir las áreas de desarrollo estratégico y regular la asignación de los factores productivos con el propósito de concentrarlos en ellos. Es evidente que el mercado, por sí mismo, es insuficiente para abordar estos problemas, los que no podrán ser resueltos en ausencia de orientaciones y regulaciones gubernamentales.

<sup>36</sup> *Economic report of the president*, 1993, p.438.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 368.

## II

### LA VORAGINE NEOLIBERAL Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LOS ESTADOS UNIDOS

Elaine Levine

Los libros de texto señalan una igualdad mayor y creciente en la distribución del ingreso como una de las características fundamentales de los países económicamente desarrollados. Los Estados Unidos, en particular, siempre se ha caracterizado por una gran movilidad económica y social. Durante las primeras décadas del siglo veinte y sobre todo en la época de la posguerra, números crecientes de estadounidenses han tenido acceso a un nivel de vida mejor.

El primer gran auge, en los años veinte, de la producción de bienes de consumo duraderos no incluyó a la mayoría de los trabajadores industriales semi-calificados. Pero el enorme incremento en la productividad que se alcanzó en la posguerra permitió a gran parte de la clase trabajadora —particularmente obreros blancos semi-calificados, que constituían tal vez alrededor de la cuarta parte de la población total— acceder a niveles de consumo anteriormente restringidos a la clase media y a los obreros altamente calificados.

Amplios sectores de la población adquirieron bienes de consumo duraderos y se convirtieron en propietarios de sus viviendas. Entre 1950 y 1960 los suburbios crecieron 40 veces más que las zonas centrales de las ciudades y se vendieron 22 millones de automóviles para transportar a los nuevos residentes de los suburbios a sus lugares de trabajo en las ciudades.<sup>1</sup> Para el autor Mike Davis los rasgos más sobresalientes del avance del régimen de acumulación intensivo fueron

<sup>1</sup> Richard Polenberg, "The Suburban Nation", capítulo cuatro de *One Nation Divisible*, N. Y. 1980, citado en Mike Davis, *Prisoners of the American Dream* verso, London, 1986, p. 191.

el proceso de suburbanización y el crecimiento de la educación superior. Davis considera que el G. I. Bill de 1944 (legislación que estableció un programa de préstamos para veteranos que quisieran perseguir estudios vocacionales o superiores después de la segunda guerra mundial) fue tan importante como el propio aumento salarial en ampliar los horizontes y mejorar el nivel de vida de los trabajadores estadounidenses. Casi 8 millones de veteranos de la segunda guerra mundial, más o menos la mitad del número total, emprendieron estudios a nivel superior como resultado de esta prestación.<sup>2</sup> En 1970 el 40% de los hijos de trabajadores calificados habían ingresado a instituciones de educación superior en comparación con sólo el 12% en 1950.<sup>3</sup> Durante los primeros lustros de la posguerra la mayoría de los estadounidenses habían alcanzado el sueño americano: un automóvil, una casa propia con refrigerador, televisión, lavadora y otros bienes de consumo duraderos, y la expectativa de una vida cada vez mejor para sus hijos.

Sin embargo, las cifras oficiales indicaban que en 1959 había 39.5 millones de personas extremadamente pobres en los Estados Unidos, el 22.4% de la población total. Aún cuando el 72% de los pobres eran blancos la incidencia de pobreza era más de dos veces mayor, alcanzando el 55.1%, entre la población negra. Catorce años después se había logrado un avance significativo gracias a las altas tasas de crecimiento económico casi ininterrumpido y los nuevos programas y las nuevas leyes implementados en la década de los sesentas como resultado de las arduas luchas de las minorías por conquistar sus derechos civiles. En 1973 sólo el 11.1% de la población, 23.0 millones, vivían en la pobreza. La incidencia para la población negra había disminuido hasta el 31.4% y la de la población blanca hasta sólo el 8.4%.<sup>4</sup>

No obstante el gran avance en el abatimiento de la pobreza y las conquistas en el terreno de los derechos civiles que se lograron entre 1959 y 1973, la incidencia de pobreza para los negros era entonces más de tres veces mayor que la que registraba la población blanca y se mantiene esta diferencia hasta la fecha. Por otra parte en 1974 se

<sup>2</sup> Davis, *Op. cit.*, p. 191.

<sup>3</sup> Davis, *Op. cit.*, p. 192, tomado del cuadro elaborado con base en datos de Robert Havighurst y Bernice Neugarter, *Society and Education*, Boston, 1975, p. 93.

<sup>4</sup> U.S. Department of Commerce, "Poverty in the United States: 1990", *Current Population Reports*, Serie p-60, No. 175, 1991, pp. 16-17.

produjo una recesión prolongada, y después de la recuperación se inició un período de crecimiento débil acompañado por altas tasas de inflación y de desempleo. El déficit fiscal rebasó los montos alcanzados durante la segunda guerra mundial y en 1971 apareció por primera vez, en más de treinta años, un déficit comercial que reapareció y se volvió crónico a partir de 1976.

Con la caída cíclica que experimentó la economía en 1980, la tasa de inflación llegó al nivel más alto que había alcanzado en toda la posguerra y el nivel de desempleo sólo fue superado por las cifras alcanzadas a raíz de la recesión anterior. Este es el contexto en el que Ronald Reagan —en una confrontación televisiva con el entonces Presidente James Carter— les preguntó a los estadounidenses si estaban en mejores o peores condiciones económicas que hace cuatro años cuando eligieron a Carter. Se considera que ese fue uno de los momentos claves de aquella contienda electoral. Pero ahora resulta que varios de los problemas atribuidos a los errores de Carter continuaron e incluso se agudizaron durante los dos períodos presidenciales de Reagan y el de su vicepresidente y sucesor en la Casa Blanca, George Bush.

De hecho las dos recesiones posteriores a 1980 fueron más severas y más largas que la de aquel año y los déficits gemelos —el fiscal y el comercial— alcanzaron, en unos cuantos años, niveles que superaron tres y cuatro veces, respectivamente, los montos observados durante la administración Carter. El bajo crecimiento económico de 1979 (2.5%) y el crecimiento negativo en 1980 (-0.5%) acompañado por tasas inflacionarias de dos dígitos, 11.3 y 13.5% respectivamente, minaron las posibilidades de reelección de Jimmy Carter. El éxito económico de Reagan, y por lo tanto el éxito electoral de los Republicanos en 1984 y 1988, radica precisamente en haber implementado políticas que resultaron, después de la severa recesión de 1982, en altas tasas de crecimiento y niveles muy bajos de inflación.

Sin embargo un análisis más detallado de la salud de la economía estadounidense plantea serias dudas con respecto a si los resultados justificaron los medios. Reagan dejó a su sucesor una economía con muchos flancos débiles y los problemas sembrados durante sus dos mandatos afloraron durante la presidencia de George Bush. No obstante el período de crecimiento económico ininterrumpido más largo que haya experimentado los Estados Unidos en tiempos de paz —desde el primer trimestre de 1983 hasta mediados de 1990— aquel país se

enfrenta hoy a una situación más difícil que hace doce años.

Casi todos los problemas que acosan a la economía estadounidense hoy, se agudizaron precisamente durante aquel periodo de crecimiento sin precedentes. El déficit comercial y el déficit fiscal han resultado incontrolables. Hay niveles de endeudamiento sin precedentes en todos los sectores de la economía. La infraestructura física del país está deteriorada y el sistema educativo a nivel primario e intermedio está en crisis. Aumentaron los índices de violencia y criminalidad. El crecimiento económico no fue acompañado por crecientes oportunidades de empleo y muchos empleos no proveen ingresos suficientes para salir de la pobreza. También hay creciente desigualdad en la distribución del ingreso.

Ha quedado ampliamente comprobado que las ganancias atribuibles al crecimiento económico de los años ochentas beneficiaron principalmente al 1% más rico de la población cuyos ingresos aumentaron 75.5% entre 1980 y 1990.<sup>5</sup> Entre 1979 y 1989 la participación en el ingreso global del 20% más pobre de la población disminuyó del 4.1% al 3.8%. La participación del 20% con ingresos más altos aumentó del 44.2% al 46.8% del total, mientras que la participación del 60% de la población en los rangos intermedios pasó del 51.7% al 46.8% del total.<sup>6</sup>

La política económica que se impuso como respuesta a la creciente globalización y la intensificación de la competencia internacional facilitó un tipo de reestructuración empresarial que ha tenido un impacto nocivo sobre el mercado laboral. Se perfila actualmente en los Estados Unidos un mercado de trabajo cada vez más segmentado y estratificado donde se va configurando un sector relativamente pequeño de trabajadores y empleados altamente calificados y muy bien pagados y otro sector creciente de trabajadores poco especializados con salarios muy bajos. Otra modalidad de la reestructuración es el incremento en el número de puestos de trabajo temporales y/o de tiempo parcial ocupados por personas que quisieran trabajar tiempo completo. Se estima que uno de cada tres trabajadores estadounidenses ya ocupan puestos de este tipo.

<sup>5</sup> House Ways and Means Committee, *Tax Progressivity and Income Distribution*, Washington D. C. 26 de marzo de 1990, cuadro 10, p. 28, citado en Thomas Byrne Edsall con Mary D. Edsall, *Chain Reaction*, W. W. Norton & Company, New York, 1991, p. 219.

<sup>6</sup> U. S. Department of Commerce, 1990, "Money Income and Poverty Status in The United States 1989", *Current Population Reports*, Serie P-60, N° 168, p. 6.

La creciente desigualdad es la distribución del ingreso en los Estados Unidos, durante la década de los ochentas, no tiene antecedentes en ningún período de crecimiento económico similar. Entre 1980 y 1990 el ingreso bruto real del 10% de la población con los ingresos más altos aumentó 37.1% y el de la segunda décima con ingresos altos aumentó 15.7%. Al otro extremo de la escala el 10% de la población con los ingresos más bajos sufrió una disminución del 8.4% durante el lapso mencionado y la segunda décima con ingresos bajos registró una disminución del 2.3%.<sup>7</sup> En otras palabras los más ricos son quienes más se beneficiaron y los más pobres son quienes más sufrieron del impacto de las políticas económicas ejercidas durante la década pasada.

El resultado perverso de la política económica neoliberal resulta aún más claro cuando se analiza el comportamiento de la distribución del ingreso después de impuestos, donde se refleja la incidencia de las reformas fiscales que se realizaron durante la administración Reagan. En este caso la décima más baja en la escala de ingresos después de impuestos sufrió una disminución del 10.3% en términos reales; la siguiente décima experimentó una disminución del 3.4%; y la tercera décima más baja tuvo una caída del 1.3% en su ingreso real después de impuestos. Al otro extremo de la escala, el 10% de la población con ingresos más altos, después de impuestos, tuvo un aumento real del 41.1% entre 1980 y 1990.<sup>8</sup>

En cuanto a los estratos de ingresos medios, no obstante la disminución de su participación en el ingreso global, al incorporarse otro miembro de la familia a la fuerza laboral estos sectores lograron cierto incremento en su nivel de ingreso familiar. El incremento marcado en el consumo de estos grupos de la población fue un factor fundamental para el crecimiento económico de los ochentas. Dicho consumo fue financiado precisamente por el creciente endeudamiento —mientras el ingreso personal disponible aumentó 26.9%, entre 1980 y 1989, el gasto para el consumo personal aumento 31.7%— y por la incorporación de otro miembro de la familia a la fuerza laboral.<sup>9</sup>

Entre 1980 y 1990 se incorporaron 7.2 millones de hombres a la población económicamente activa y 11.4 millones de mujeres. De he-

<sup>7</sup> House Ways and Means Committee, *op. cit.* citado en Edsall, *op. cit.*, p. 219.

<sup>8</sup> House Ways and Means Committee, *op. cit.*, p. 30, citado en Edsall, *op. cit.*, p. 320.

<sup>9</sup> *Economic Report of the President 1992*, Washington, D. C., pp. 300 y 327.

**CAMBIO PORCENTUAL REAL EN LOS INGRESOS DE LA  
POBLACION ESTADOUNIDENSE POR DECILES, DE ACUERDO  
CON EL NIVEL DE INGRESOS, Y PARA EL 1% DE LA  
POBLACION CON INGRESOS MAS ALTOS, ENTRE 1980 Y 1990,  
ANTES Y DESPUES DE PAGAR IMPUESTOS.**

Deciles de acuerdo con el nivel de ingreso	Cambio porcentual entre 1980 y 1990 en ingresos brutos	Cambio porcentual entre 1980/1990 ingresos después de impuestos
I <sup>a</sup>	-8.4	-10.3
II	-2.3	-3.4
III	0.4	-1.3
IV	2.6	1.8
V	2.8	2.4
VI	3.3	3.1
VII	6.4	6.9
VIII	9.4	10.3
IX	15.7	16.6
X <sup>b</sup>	37.1	41.1
1% <sup>c</sup>	75.5	87.3

<sup>a</sup> Decil con ingresos más bajos

<sup>b</sup> Decil con ingresos más altos.

<sup>c</sup> 1% de la población con ingresos más altos.

FUENTE: House Ways and Means Committee, *Tax Progressivity and Income Distribution*, Washington, D.C. 26 de marzo de 1990, pp. 28, 30, citado por Thomas Byrne Edsall con Mary D. Edsall, *Chain Reaction*, W.W., Norton & New York, 1991, p. 219, 220.

cho es a partir de la década de los setentas que el trabajo femenino se vuelve cada vez más indispensable, para mantener el creciente número de familias encabezadas por mujeres, por un lado, y para compensar el deterioro en el nivel salarial de los varones por el otro. Hasta 1990, el ingreso medio real de todos los hombres que perciben ingresos, y también el de los que trabajan de tiempo completo durante todo el año, no había recuperado su nivel de 1973 —que fue de \$23,714

dólares al año, en dólares de 1990, para todos los que trabajaron y \$33,758 para quienes trabajaron tiempo completo todo el año—. <sup>10</sup>

También es necesario señalar que aún cuando el ingreso medio de las mujeres ha tenido una tendencia ascendente durante las últimas dos décadas, este equivale actualmente a sólo el 49.6% del ingreso medio de los hombres para todas las personas mayores de 15 años con ingresos, y el 70.6% en el caso de las personas que tuvieron empleos de tiempo completo durante todo el año. Así, resulta que es hasta 1987 cuando los efectos combinados de la recuperación económica y la incorporación de más miembros de la familia a la población económicamente activa, logran, finalmente, restituir el nivel de ingreso medio familiar que se había alcanzado catorce años atrás. <sup>11</sup> Además, como ya hemos señalado, al mismo tiempo se ha agudizado la disparidad entre los extremos de la escala de ingresos.

La mayor parte de los aproximadamente 20 millones de nuevos puestos de trabajo creados durante la década de los ochentas corresponden a empleos de remuneración baja en el sector de servicios. Casi dos tercios de los nuevos miembros de la población económicamente activa son mujeres quienes ganan de 30 a 50% menos que sus contrapartes masculinos. Al mismo tiempo, los empleos en las ramas productoras de bienes disminuyeron de 26,461,000 a 25,322,000, y los empleos en la manufactura disminuyeron en 1,598,000 puestos. <sup>12</sup>

Mientras las diferencias entre las remuneraciones de los gerentes en jefe —chief executive officers, CEOs— y los salarios de los trabajadores de las grandes empresas estadounidenses alcanzaron proporciones estratosféricas, muchas de estas empresas emprendieron planes de reestructuración que implican despidos masivos durante los próximos años. Los casos más espectaculares son, tal vez, las reducciones de personal anunciados por la General Motors y la IBM.

En años recientes los altos niveles de desempleo han afectado no solamente a los trabajadores industriales sino también a los empleados de cuello blanco. El crack bursátil de 1987 y el gran número de quiebras bancarias a finales de la década dejaron su saldo de despidos en el sector financiero. Actualmente empresas de todos los sectores y todos los tamaños están empeñados en adelgazar. Entre los más

<sup>10</sup> *Economic Report of the President 1992*, p. 334.

<sup>11</sup> *Economic Report of the President 1992*, p. 330.

<sup>12</sup> *Economic Report of the President 1992*, pp. 334, 349.

recientes en anunciar una reducción de su personal se encuentra la propia Casa Blanca que se propone una disminución del 25% en el número de empleados.

Durante la próxima década el estadounidense medio lo encontrará cada vez más difícil conseguir y retener un empleo, sobre todo un empleo bien remunerado. El nivel educativo es un factor cada vez más importante en la determinación del nivel de ingresos de las personas. Varios estudios demuestran que en los últimos lustros las personas sin un título universitario han sufrido una disminución relativa en su nivel de ingresos mientras que aquellos con un título profesional y/o estudios de posgrado han experimentado mejoras.

Desgraciadamente el porcentaje de alumnos que terminaron la enseñanza media disminuyó levemente durante la década pasada y la calidad de la educación que reciben un gran número de jóvenes disminuyó marcadamente. Debido a la relación estrecha que existe entre el nivel socio económico de los residentes de un distrito determinado y el presupuesto escolar correspondiente —aproximadamente el 50% de los fondos disponibles para las escuelas oficiales provienen de los impuestos prediales de la localidad— los niños pobres asisten a escuelas pobres y generalmente su educación, por consiguiente, es pobre. Por lo tanto a diferencia de otras épocas, cuando el sistema educativo estadounidense fue un elemento fundamental de asimilación y ascenso socio-económico, hoy en día ha dejado de cumplir esa función.

El mercado laboral se caracteriza cada vez más por la creciente diferenciación entre los empleos altamente calificados y muy bien remunerados y el gran aumento en el número de empleos mal pagados. A principios de 1993 aproximadamente 43% de los trabajadores entre los 18 y los 24 años percibían el salario mínimo en comparación con sólo 23% con este nivel de ingresos en 1981.<sup>13</sup> Obviamente la pobreza en los Estados Unidos no es resultado solamente del desempleo y la indigencia. Un estudio publicado por el Census Bureau en mayo de 1992, indica que el número de personas que trabajan tiempo completo durante todo el año, sin percibir ingresos suficientes para mantener a una familia de cuatro personas fuera de la pobreza, aumentó marcadamente durante la década pasada. En 1979 el 12.1% de las personas que trabajaron tiempo completo durante todo el año, recibían una remuneración por debajo de este nivel mientras que en 1990 la

<sup>13</sup> John Greenwold, "The Job Freeze", *Time*, Vol. 141, No. 5, 1° de febrero 1993, p. 52.

proporción había incrementado a 18%.<sup>14</sup>

En 1991, el número de estadounidenses clasificados como pobres alcanzó a 35.7 millones, la cifra más alta en términos absolutos desde 1964. No cabe duda de que uno de los resultados más significativos de la época Reagan-Bush es el hecho de que los ricos se enriquecieron aún más y además de que el número de pobres aumentó, estos se hicieron aún más pobres. Un estudio detallado de la Economic Policy Institute señala que "A pesar del crecimiento económico entre 1983 y 1989, la incidencia de la pobreza fue históricamente alta. De hecho los pobres en 1989 eran significativamente más pobres que los pobres de 1979. Por ejemplo, 8% más de las personas pobres tenían ingresos por abajo del 50% de la línea de la pobreza que en 1979".<sup>15</sup>

Por otra parte es importante tomar en cuenta que los niños y las minorías étnicas y raciales constituyen los grupos que han sido mas afectados por las crecientes desigualdades socio económicos en los Estados Unidos. Actualmente casi el 22% de todos los niños de ese país viven en la pobreza. La pobreza entre la población negra, que alcanzó 32.7% en 1991, es —y lo ha sido sistemáticamente durante prácticamente el último cuarto de siglo— tres veces mayor que la tasa entre los blancos. La población de origen hispano sufrió un deterioro muy marcado en este sentido durante los últimos lustros, registrando un aumento desde el 21.9% en 1973 al 28.7% en 1991.<sup>16</sup>

Frente a la población blanca no hispana, los hispanos y los negros tienen ingresos per cápita mucho más bajos y tasas de desempleo mucho más altos. Entre otras cosas los negros y los hispanos tienen una mayor incidencia de pobreza, menos posibilidades de acceder a la educación superior y mayores posibilidades de llegar a estar encarcelados. Estos hechos se dimensionan todavía más cuando se considera que en el año 2010 la población hispana constituirá el grupo minoritario más grande de los Estados Unidos. Las proyecciones para el año 2050 indican que para entonces los hispanos representarán el 23% de la población, los negros el 16% y los blancos no hispanos —que actualmente constituyen el 76%— serán sólo el 54% del total. Los suburbios y la educación superior que, en otra época y para otros grupos de la población, fueron mecanismos de movilidad socio económica, cons-

<sup>14</sup> Citado por Irving Howe, "In Honor of Mike", *Dissent*, verano, 1993, p. 343.

<sup>15</sup> Larry Mishel y Jared Bernstein, *The State of Working*, America Economic Policy Institute, citado en Howe, *Op. Cit.*, p. 344.

<sup>16</sup> Howe, *Op. Cit.*, pp. 343 y 344, *Economic Report of the President 1992*, p. 330.

tituyen hoy día barreras infranqueables para números crecientes de estadounidenses, particularmente los que pertenecen a ciertas minorías étnicas o raciales.

### III

## AMERICA LATINA: LOS SALDOS DE LA REESTRUCTURACION NEOLIBERAL

Berenice P. Ramírez López\*

#### *Introducción:*

El presente artículo se sitúa en la discusión de las consecuencias de la reestructuración capitalista que desde los años ochenta vienen enfrentando los países de América Latina. Un aspecto de ésta tiene que ver con las transformaciones radicales que se han dado en la forma de organizar y conducir la producción económica, las que acompañadas de los cambios en las funciones del Estado, nos permiten identificar la instauración de un sistema de reproducción social distinto al que funcionó en la región de los años cuarenta a los ochenta y que por sus contenidos y orientaciones se le identifica como un modelo neoliberal.

Un segundo elemento a desarrollar, se refiere a los efectos que dicho proceso ha tenido en la sociedad, en sus ingresos, ocupación y nivel de bienestar. En estos aspectos se observa y cuantifica una mayor polarización de la riqueza, mayor pobreza y desarticulación social. Riesgos y retos con los que las sociedades latinoamericanas llegarán al siglo XXI.

Para el desarrollo de estos elementos destacaremos tres aspectos que caracterizan el proceso de reestructuración. El primero se refiere al carácter de la inserción que América Latina está adoptando en el mercado mundial; el segundo se refiere a las dificultades de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo vía el salario, lo que explica el crecimiento del sector informal, el desempleo y la pobreza; y el ter-

\* Investigadora y Coordinadora del Área de Economía Mundial y América Latina del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

cero se refiere a las nuevas funciones que va adoptando el Estado Latinoamericano.

### *El contexto*

A la crisis del modelo económico y del tipo de Estado que se expresa para la mayoría de los países con la crisis financiera de 1982, le siguieron políticas de ajuste y estabilización que agudizaron el estancamiento productivo y precipitaron la reestructuración capitalista. Dicho proceso se dió en un contexto mundial de cambios en el capitalismo como sistema. Tomando en cuenta que el objetivo primordial de éste es el de garantizar la obtención del excedente económico, las dificultades para lograr una rentabilidad adecuada en un escenario de competencia que resulte de una mayor productividad, va a determinar el establecimiento de procesos productivos sobre nuevas bases tecnológicas, nuevos pactos comerciales para el funcionamiento del mercado, nuevas formas de organizar el trabajo y nuevas alianzas políticas.<sup>1</sup> Lo que ha dado por resultado una mayor globalización del mercado mundial.

El proyecto económico que han seguido la mayoría de los países latinoamericanos desde mediados de los años ochenta, es también una propuesta de sociedad que conlleva supuestos políticos e ideológicos que se sustentan en el planteamiento que señala que para el funcionamiento adecuado del capitalismo, es imprescindible la libre actuación de las fuerzas del mercado. Por lo que la apertura de los mercados nacionales, los procesos de privatización, la desregulación económica y la reforma del Estado, se transforman en los principios básicos para lograr insertarse en esta dinámica de crecimiento.

En este escenario, la viabilidad económica de los países latinoamericanos, pareciera ser incierta. Principalmente porque la reactivación del crecimiento económico que se observa del año 90 a la fecha, al no lograr todavía superar los efectos del estancamiento productivo de los

<sup>1</sup> Nos referimos al desarrollo de la microeléctrica, la biotecnología y las telecomunicaciones, a la redefinición del mercado mundial a partir de la internacionalización de la producción, el capital y el comercio, a la aparición de bloques económicos como la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico, el Mercado Común de América del Norte (E. U., Canadá y México). A las nuevas relaciones políticas establecidas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, a la unificación de las Alemanias y a la relación que se está estableciendo entre Europa Oriental y Europa Occidental. A las nuevas relaciones laborales que se estructuran bajo la denominación de flexibilidad laboral.

ochenta, muestra mayores heterogeneidades entre países y entre los sectores y ramas productivas de estos países. Son pocos los bienes que logran insertarse en la dinámica del mercado mundial y generalmente son los que han establecido una mayor vinculación con el capital transnacional por la vía de las inversiones, de las alianzas estratégicas o de la compra de activos y acciones de parte de las empresas extranjeras. Es así que junto a éstas la quiebra de cientos de pequeñas y medianas empresas se generaliza. Por el lado de las condiciones materiales de vida, o lo que comúnmente se identifica como bienestar se observa un acentuado retroceso que se acompaña de inseguridad laboral, pauperización y crecimiento de la pobreza.

Si bien este proceso ha acentuado contradicciones estructurales cuyo origen deviene de tiempo atrás, el crecimiento del sector servicios, los desequilibrios productivos y la precariedad laboral, sugieren que las tendencias de crecimiento económico para la región, se perfilan por un crecimiento más desarticulado, impulsado por pocos sectores de punta que se relacionan con el sector exportador, con límites a la expansión de la relación salarial y con una inserción al mercado mundial, vía circuito comercial y financiero fortalecida mediante la apertura de los mercados nacionales y en donde la mayoría de los países de América Latina pretenden ser ubicados como espacios de inversión. En ese propósito y hasta la fecha, son pocos los países que han sido seleccionados,<sup>2</sup> pero inmersos en la dinámica del capital financiero y especulativo no han logrado incentivar a la inversión productiva, por lo que se vislumbran mayores dificultades para acceder al desarrollo.<sup>3</sup>

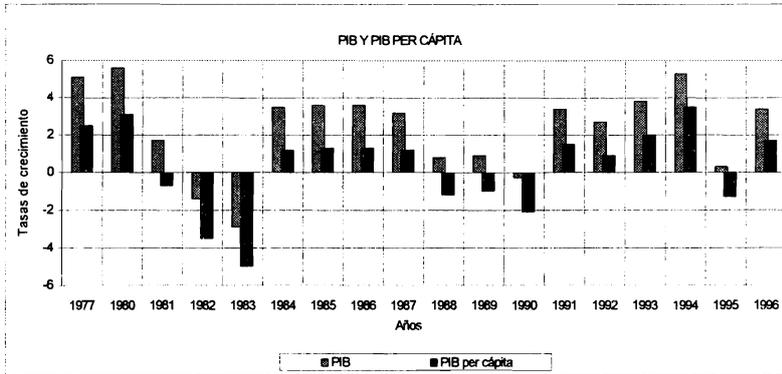
### *Los efectos*

Se convirtió en un lenguaje común identificar las consecuencias de la crisis y del estancamiento productivo como la imagen de la década perdida, en efecto, la magnitud de la crisis y sus alcances ha sido tal

<sup>2</sup> Del total de inversión extranjera que ha entrado a los países latinoamericanos, el 40% se ha ubicado en México, el 27% en Argentina, el 25% en Brasil y el resto en Colombia, Venezuela y Chile.

<sup>3</sup> Asociamos crecimiento económico con los cambios dados en los parámetros macroeconómicos que permitan generar mayor capacidad para producir capital. Por el contrario, identificamos desarrollo, con el proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y de la sociedad en su conjunto. Ello debiera expresarse en mayor bienestar material, mejores condiciones de vida y de participación social y política.

que la década se ha quedado corta, ya que la reactivación económica que se observa en los noventa y que registra de 1990 a 1996 una tasa de crecimiento media anual del PIB del 3% no ha logrado resarcir el estancamiento productivo de los años ochenta. En 1996 el producto por habitante fue todavía 1% inferior al que la región alcanzó en 1980.<sup>4</sup>



Después de presentar tasas de crecimiento del PIB que alcanzaron como promedio anual en los años setenta el 5.8%, el declinamiento en los ochenta es evidente. Junto al decrecimiento de la producción y como un dato más que prueba la magnitud de la crisis, la inversión en relación al PIB pasó del 25% en el año 80, al 15.8% en el 90 y para 1994 se situaba en el 18.2%.

Por su parte, una de las pretensiones del actual modelo de crecimiento ha sido la de hacer depender las fuentes de financiamiento del dinamismo de las exportaciones y de la inversión extranjera, orientación que ha colocado al sector externo en el núcleo de la apertura y al sector exportador en el eje dinámico, pero a pesar de que las exportaciones han crecido de manera significativa, por la rapidez de la apertura, el deterioro de la planta productiva, la dependencia externa y la política económica seguida, las importaciones tienden a crecer con

<sup>4</sup> La tasa de crecimiento media anual del PIB entre 1981 y 1990 fue de 1.1%, de 1991 a 1996 de 3.1. El PIB per cápita para ambos periodos fue de -0.9% y de 1.1. Para 1996, la tasa de desempleo como promedio regional fue de 7.7%, pero países como Argentina, Uruguay, Venezuela, Colombia, Panamá presentan desempleo entre el 11 y 18% de su Población económicamente activa. CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre de 1996.

ALGUNOS INDICADORES DEL PANORAMA MACROECONOMICO  
(Tasas anuales de crecimiento)

	1970-80	1981-90	1991-96	1995	1996
PIB	5.8	1.0	3.1	0.3	3.4
PIB per cápita	3.3	-1.1	1.5	-1.3	1.7
Inversión	7.2	-3.0	7.2	-	-
Exportaciones	4.6	5.0	6.2	10.7	9.9
Importaciones	8.2	-1.0	13.5	4.9	9.5

PORCENTAJES

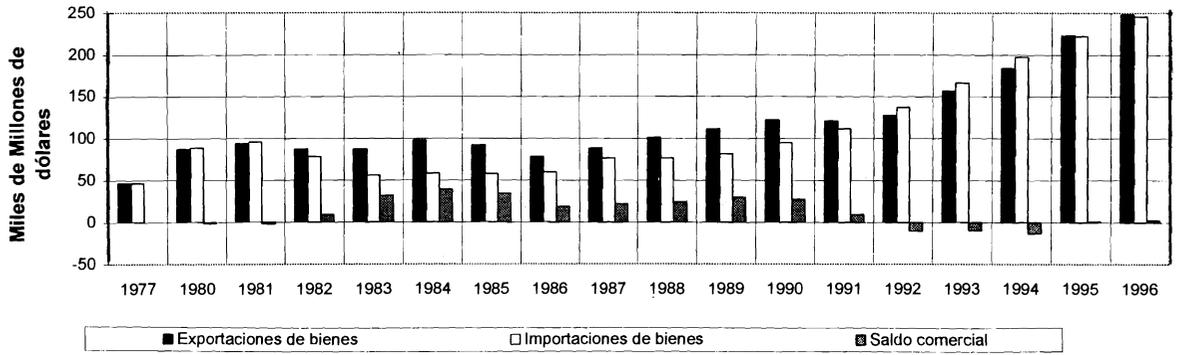
	1980	1986	1990	1994
Inversión/PIB	25.0	16.5	15.8	18.2
Export/PIB	11.3	15.6	15.8	16.9
Import/PIB	17.2	13.0	17.2	17.2
Deuda-PIB	50.2	48.1	43.5	44.7
Servicio/export	43.2	33.5	21.3	16.2

Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, varios años. BID. Progreso Económico, Social de América Latina, varios años.

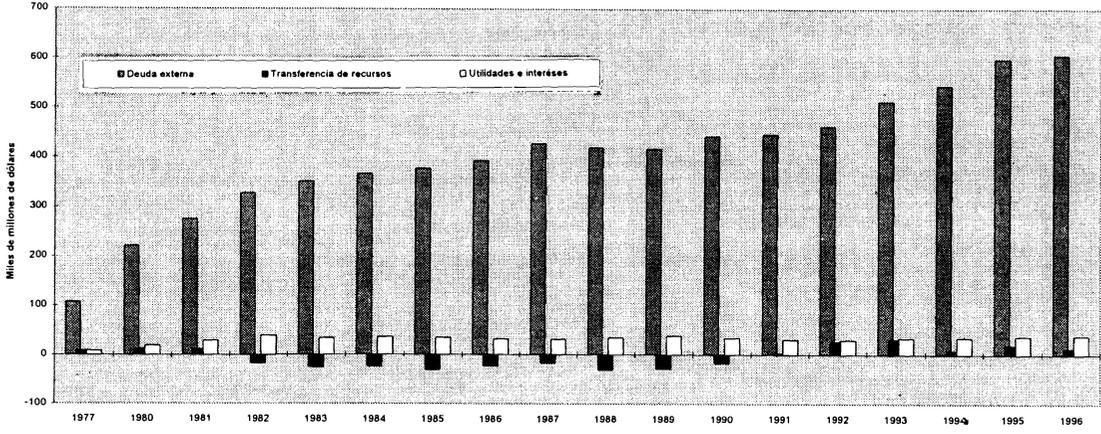
mayor dinamismo, dando por resultado el persistente déficit comercial tan característico de la estructura económica latinoamericana.

El ajuste persiguió la superación de los saldos negativos de las cuentas externa y pública. Los instrumentos adoptados fueron modificar los precios relativos mediante el tipo de cambio (devaluación), abrir los mercados e instrumentar procesos de privatización. En el corto plazo y con relación al saldo comercial, se desalentaron las importaciones y se incentivaron a las exportaciones. La caída de las importaciones fue drástica entre 1983 y 1987, lo que a su vez profundizó la recesión económica, aunque se logró el superávit comercial. Pero una vez que se inició la reactivación económica, el saldo negativo vuelve a aparecer. La política monetaria de incentivar mediante el tipo de cambio la competencia, la desarticulación de la producción nacional que no ha logrado estructurar cadenas productivas que beneficien y dinamicen al mercado interno, la ausencia de una política de inversión y de industrialización y los beneficios que se obtienen en el ámbito de la especulación financiera, han coadyuvado a esta situación.

COMERCIO DE BIENES



DEUDA EXTERNA



La magnitud de la crisis y las características de la reestructuración no se pueden comprender si no se observa la debilidad financiera de los países y su relación de subordinación con el exterior, la que se ha agudizado por el nivel de endeudamiento, por las características de la negociación y aunque el monto del pago de intereses ha disminuido, si a ello se le suman las amortizaciones, estamos hablando de cerca de 60 000 millones de dólares<sup>5</sup> anuales que se transfieren al exterior. Esta histórica función de aportación de capital-dinero a la economía internacional se acentúa en el actual modelo de crecimiento. En la actualidad se transfiere el 5% del PIB, y al abrirse las fronteras nacionales y atraer cada vez más a la inversión extranjera, la remesa de utilidades seguirá sangrando los recursos de la región.

Por lo que toca a la actividad sectorial, la agricultura con dificultades de crecimiento desde los años setenta, disminuyó su producción. La tasa de crecimiento media anual pasó de 3.4% en 1970/1980 al 2.1% en 1980/1990 y a 1.8% en 1990/1993, 5.5% en 1994 y 2.9% en 1995. El sector más afectado ha sido sin duda la industria, cuya tasa de crecimiento media anual pasó del 5.9% en 1970/1980 al 0.5% en 1980/1990, 5.7% en 1994 y -0.5% en 1995.<sup>6</sup>

Ello ha contribuido a cambios significativos en la estructura productiva de la región. La agricultura que llegó a participar con la generación de más del 20% del PIB en los años cuarenta, actualmente lo hace con un 14.8%. Participación que ha crecido desde 1980, principalmente porque muchas de las exportaciones que han dinamizado los países latinoamericanos a partir de sus procesos de apertura, siguen proviniendo del sector agropecuario y minero. Lo de mayor significación es el hecho de que cada vez es menor la participación del sector industrial en la generación del PIB. La reestructuración manufacturera, las quiebras de múltiples pequeñas y medianas industrias, así como el establecimiento de alianzas estratégicas con empresas transnacionales se ha manifestado en una crisis de la industria que se expresa en las tasas de crecimiento que señalamos y en que cada vez participe menos este sector en la composición del PIB. Por el contrario, la participación del sector servicios se incrementa.

Las economías latinoamericanas se han convertido definitivamente en economías de servicios, tendencia que se ha fortalecido con la pue-

<sup>5</sup> En el año de 1993, la región pagó como servicio de la deuda externa total, 56,175 millones de dólares, BID *Progreso económico y social de América Latina*, Washington. D.C., 1994.

<sup>6</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, Santiago de Chile, varios años.

## COMPOSICION SECTORIAL EN RELACION CON EL PIB

	1980	1994
Agricultura y minería	13.2	14.8
Industria manufacturera	26.0	23.5
Servicios	52.4	54.3

Fuente: CEPAL, *Tendencias Económicas y Sociales en América Latina y El Caribe*, 1996.

ta en marcha del actual modelo de desarrollo. Si evaluamos las conformaciones estructurales de los países desarrollados observamos que ésta es una característica del capitalismo posterior a los años setenta, pero su manifestación en estructuras productivas tan desarticuladas como las latinoamericanas, profundiza los desequilibrios sectoriales, polariza la producción a niveles de sectores de enclave, las ramas destinadas al mercado externo entran en los procesos de reestructuración, las destinadas al mercado interno se van situando en crisis casi permanentes y en este proceso la internacionalización del capital va destacando su participación en el sector servicios, aquí la modernización del sector financiero por ejemplo, va a ir contrastándose más con el industrial, principalmente por la ausencia de políticas industriales, científicas y tecnológicas que asuman como propuesta la articulación del mercado interno con el externo a partir de incentivar la conformación de cadenas productivas.

En esta dirección cabe hacer mención de dos aspectos: el primero se refiere al comportamiento de la formación bruta de capital fijo, el que tuvo una variación de -24.4% de 1981 a 1990<sup>7</sup>, aunque empieza a recuperarse en los años noventa; del 90 al 95, su tasa de variación fue de 24.4%, manteniéndose negativa en México, Honduras, Uruguay y Venezuela. El segundo, a la entrada masiva de capitales externos que se registra desde 1991. De 1991 a 1996 el ingreso neto acumulado de capitales es de 242.5 mil millones de dólares, de este monto el 54% son emisiones internacionales de bonos, el 25% es inversión productiva y el resto son acciones, papeles comerciales y certificados de depósito. El reto que se le presenta a los países que están captando esta inversión es canalizarla hacia la inversión productiva mediante el

<sup>7</sup> Cepal. *Estudio Económico de América Latina*, Santiago de Chile. ONU, 1995-1996, pág. 73.

crecimiento de la formación bruta de capital, para evitar caer en crisis financieras como la acontecida en México en diciembre de 1994.

Al analizar los efectos de la crisis en la dinámica social, en su organización, ocupación y nivel de vida, advertimos las siguientes repercusiones como las más determinantes.

Una es la caída constante de los ingresos durante los años ochenta y en algunos países esta situación continúa durante los noventa. Ello es resultado del estancamiento productivo y de las políticas económicas adoptadas. En el primer caso, por la mínima y desarticulada actividad del mercado interno cuyo reflejo se expresa también en el nivel de empleo y en el segundo, como expresión de las políticas de ajuste; anclar el salario y liberalizar el precio de las demás mercancías, ha sido una medida recurrente para contener inflación y como posibilidad de competencia internacional.

AMÉRICA LATINA: EVOLUCION DE LOS INGRESOS REALES MEDIOS Y SALARIOS MINIMOS URBANOS

	1980	1990	1996
Argentina I.M	130.0	100	100.8
S.M.	464.9	100	352.0
Brasil I.M.	94.0	100	91.8
S.M.	138.4	100	113.9
Chile I.M.	95.4	100	123.9
S.M.	114.4	100	130.0
Colombia I.M.	85.0	100	105.5
S.M.	93.1	100	95.6
Costa Rica I.M.	115.8	100	111.4
S.M.	82.7	100	91.0
Guatemala I.M.	142.5	100	122.9
S.M.	207.5	100	50.7
México I.M.	128.3	100	111.5
S.M.	252.9	100	76.9
Nicaragua I.M.	477.6	100	133.4
Perú I.M	309.3	100	116.7
S.M.	428.0	100	63.3
Venezuela I.M.		100	65.7
S.M.	209.1	100	113.3

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, 1995-1996.

**EMPLEO INDUSTRIAL**  
(Índices promedio 1990=100)

	1980	1990	1995
Brasil	108.9	100	87.7
Colombia	111.6	100	98.2
México	105.7	100	79.5
Perú	122.9	100	75.4
Uruguay	94.5	100	54.8
Venezuela	91.8	100	79.4

Fuente: CEPAL (1996), *op. cit.*

Una segunda repercusión es en el nivel de empleo. A diferencia de periodos anteriores, desde mediados de los años ochenta se observa un lento crecimiento en la creación de empleos, que por supuesto no corresponde con el crecimiento de la población económicamente activa. Se considera que de 1980 a 1987 el empleo informal creció en un 56%, frente al generado por empresas grandes que sólo lo hizo en un 5.3 por ciento. De 1990 a 1994, la participación del empleo formal en el empleo no agrícola bajó de 47.9% a 44.3% a nivel regional.<sup>8</sup> Du-

**DESEMPLEO URBANO ABIERTO**

	1980	1990	1995
América Latina	6.2	5.8	7.1
Argentina	2.6	7.5	17.5
Brasil	6.3	4.3	4.6
Chile	11.7	6.5	8.9
Colombia	10	10.5	8.9
Costa Rica	6	5.4	5.7
México	4.5	2.7	6.3
Perú	7.1	8.3	7.1
Venezuela	6.6	11	10.9

Fuente: Con base en información de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1995-1996*, Santiago de Chile, 1996.

<sup>8</sup> Véase OIT, *Panorama Laboral*, número 2, Lima, Perú, 1995.

rante este periodo el crecimiento del empleo asalariado fue de 0.9%. Se calcula que el crecimiento anual de la población en edad de trabajar es de 2.1%. En este escenario, la generación de empleo se concentra en el sector terciario, en las ramas de comercio y de servicios comunales. Por otra parte, se expande más rápidamente el trabajo por cuenta propia, que el trabajo asalariado. Según información de CEPAL, mientras el empleo asalariado creció en 12 países en 1995 en un 2%, el trabajo por cuenta propia lo hizo en 3%.<sup>9</sup>

El impacto en el nivel de vida de la población latinoamericana, ha significado el crecimiento de la población en estado de pobreza y de extrema pobreza. De 1980 a 1990, la magnitud de pobres creció del 41% al 46% de la población, lo más significativo es que la pobreza rural aumentó en el mismo periodo del 60 al 61%, mientras que la pobreza urbana, lo hizo del 30 al 39%.<sup>10</sup>

La reestructuración que se lleva a cabo en la región en un contexto de globalización, ha profundizado las heterogeneidades y los contrastes entre países, y si históricamente ha sido difícil considerar al conjunto de estos países —por su especificidad— como una región, es aún más cuando se tratan de analizar los efectos y los resultados de la política económica aplicada en los últimos años, no obstante, es a partir de características semejantes y de las tendencias que van mostrando que consideramos su inclusión en ella. Entre estas características destaca el hecho que en todos los países de América Latina se hizo presente la crisis del modelo de sustitución de importaciones y que frente a ello, el camino adoptado ha sido el de instaurar una economía que se rija por los principios de economías de mercado, abiertas y neoliberales. Otra característica es que en su relación de dependencia externa, han pretendido reinsertarse a la dinámica mundial a partir de ubicar las fuentes de financiamiento en el sector externo vía el crecimiento de las exportaciones y de abrir espacios de inversión para el capital transnacional. No obstante, llama la atención que a pesar de cumplir a cabalidad con la apertura de sus fronteras nacionales en materia comercial y financiera, su marginalidad en el contexto mundial se ha incrementado, ya que después de participar con el 9% de las exportaciones mundiales en 1960, en 1994 sólo lo hacen con el 3.6%.<sup>11</sup> Es

<sup>9</sup> CEPAL, *Op. Cit.*

<sup>10</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 1994.

<sup>11</sup> OECD, *World Economic Outlook*, mayo de 1995.

decir que a pesar de los esfuerzos por participar en el mercado globalizado o en la economía del mundo, la llamada interdependencia muestra su relatividad, ya que a pesar del discurso, las relaciones de dominación y de dependencia se han acentuado.

Llama la atención también que los procesos de apertura económica no correspondan con procesos de apertura política. A lo largo de los años ochenta ha sido demostrado que la instauración de la democracia requiere de recursos para distribuir y al ser éstos escasos y cada vez más concentrados, sus bases efectivas se debilitan. Por ejemplo, en el momento en el que los gobiernos civiles vuelven a asumir la conducción de los países del cono sur, se abren espacios para aplicar políticas menos rigurosas que las que determina el Fondo Monetario Internacional.<sup>12</sup> Sin embargo, frente a una escasa riqueza por repartir, la disputa económica, en medio de la efervescencia política y social, va anulando las posibilidades de la aplicación de ajustes menos dolorosos. La inflación y la recesión vuelven a aparecer y el camino neoliberal a manifestarse como el único posible.

Después de varios años de transitar por esta vía, la polarización y la pobreza<sup>13</sup> es lo primero que aparece. Evidentemente que el saldo no es positivo, entonces ¿cuáles son los caminos posibles para América Latina? La relación entre Estado y Mercado ya se ha dado y queda demostrado que este asigna recursos profundizando desigualdades, que el Estado no sólo se adelgaza y cambia funciones sino que cada vez es más difícil que estructure un proyecto de nación, principalmente por la ausencia de renovación en la élite de poder y por la ausencia de prácticas democráticas.

Cabe preguntarse ¿por qué la perspectiva neoliberal de la economía de mercado se ha constituido en la única alternativa posible para las economías latinoamericanas?, ¿está realmente asentada en los límites estructurales, en el fracaso de los planteamientos estructuralistas y neoestructuralistas o en la realidad política?

¿Es acaso este tipo de crecimiento capitalista, resultado de las ten-

<sup>12</sup> Nos referimos a los planes antinflacionarios heterodoxos que se pusieron en marcha a mediados de los años ochenta en Brasil, Argentina, Perú, véase José Antonio Ocampo, "Una evaluación comparativa de cuatro planes antinflacionarios recientes en Planes antinflacionarios recientes en América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. LIV, México, septiembre, 1987, número especial.

<sup>13</sup> La relación de pobreza y de extrema pobreza ha crecido en la última década. En 1980 el porcentaje de pobres era de 41%, en 1986 de 43% y en 1990 de 46%, CEPAL, *Cambios en la magnitud de la pobreza*.

dencias que impone a nivel mundial, las dificultades para expandir el excedente económico y para situar en puntos controlables los desequilibrios de esta forma de producción lo que lleva a un capitalismo de lento crecimiento y cada vez más inequitativo, que profundiza estas contradicciones y características en países subdesarrollados?

Responder a estas inquietudes amerita un análisis más detallado de la dinámica del capitalismo mundial y de la interacción en este proceso de las economías de la región. Los países que mostraron situaciones de estanflación más acentuados durante los años ochenta (Brasil, Argentina, Perú) fueron los que quisieron transitar hacia nuevas formas de convivencia política, y aquel que ha logrado éxito, como lo demuestra el caso chileno, además de realizarlo en un ambiente de fuerte deterioro social y mediante mecanismos autoritarios, lo ha logrado con más pragmatismo que neoliberalismo.<sup>14</sup> Estas evidencias nos conduce a reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

1) Plantear como alternativa de crecimiento económico el insertarse al mercado mundial con algún grado de competitividad para resolver el problema de las divisas, resulta lógico y coherente. Sin embargo, al observar las limitaciones de la estructura productiva, la caída de la inversión y el comportamiento del sector externo en los últimos años, nos indica que las propuestas de liberalización de los mercados, se enfrentan a las siguientes tendencias.

Los desequilibrios de la estructura productiva latinoamericana, tiene uno de sus orígenes en la forma de inserción al mercado mundial, donde el intercambio desigual ha sido el factor determinante. Señalar que ello se superaría con la exportación de bienes de mayor valor agregado, significa que en este momento la reestructuración y/o modernización productiva debiera estar terminada. Sin embargo, lo que puede observarse es que el superávit comercial logrado por la región de 1982 a 1989, fue posible debido a una caída de alrededor del 40% en las importaciones. A partir de los años noventa cuando se inicia un ciclo de reactivación económica, las exportaciones han seguido creciendo pero a un ritmo menor que las importaciones y sólo cuando los países han tenido que entrar a un ajuste es que se deprime la demanda interna, las importaciones con ello y de esa forma se ha vuelto a

<sup>14</sup> Berenice Ramírez y Juan Arancibia "Chile: entre la ortodoxia y el pragmatismo" en Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, *Modelos de Crecimiento Económico en Tiempos de Globalización*, México, PEDEI, Juan Pablos, Red Nacional de Investigadores sobre la Cuenca del Pácifico, 1995.

obtener supéravit. Es decir, que por la ausencia de una política que fortalezca la inversión productiva interna, la reactivación que han expresado va determinando el fortalecimiento de economías importadoras, más que exportadoras.

Si se compara la relación entre estructura productiva y comportamiento del sector exportador y refiriéndonos exclusivamente a los casos de Chile, México y Brasil, se puede apreciar que la recesión económica ha afectado la producción de algunas ramas destinadas al mercado interno (textiles, vestuario, calzado y alimentos). Por otra parte, la apertura del mercado también ha afectado por su falta de competitividad a algunas otras, entre ellas a la producción electrónica y son pocas las industrias que se han adecuando a la apertura. Entre ellas las que se ligan con el sector trasnacional.

En el caso chileno, los sectores que se han beneficiado de la liberalización comercial son la producción de madera, papel, cobre, harina de pescado y frutas frescas. Su competitividad radica en las ventajas naturales y en el precio, pero al tener poco valor agregado no dejan de ser vulnerables.

Por lo que corresponde a México, los sectores dinámicos se encuentran en la producción y exportación de metalmecánicos, principalmente automóviles y autopartes, productos mineralmetalúrgicos y eléctricos los que en la actualidad cubren alrededor del 25% de las exportaciones. Entre las exportaciones tradicionales siguen el petróleo, tomate, camarón, vegetales y legumbres. Y el 43% de las exportaciones le está correspondiendo a las que provienen de la maquila.<sup>15</sup>

Brasil por su parte, funda su estructura exportadora en el material de transporte, producción siderúrgica y material eléctrico y mantiene importantes exportaciones de productos tradicionales entre ellos el café, azúcar, hierro y jugo de naranja.<sup>16</sup>

Frente a este escenario podemos concluir que la estructura productiva al volcarse al mercado externo, ha agudizado sus contradicciones, aún y cuando las posibilidades de exportación o de inserción competitivas son limitadas y están referidas a industrias líderes ligadas al capital trasnacional o siguen prevaleciendo bienes primarios, vul-

<sup>15</sup> Jesús Cervantes González, "Cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana" en *Comercio Exterior*, vol. 46, No. 3, marzo de 1996, pp. 175-193 y Berenice Ramírez "Apertura Comercial y Transformación productiva" en *América Latina en los Ochentas: Reestructuración y Perspectivas*. México, IIEc, 1994, pp. 109-165.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, Ramírez.

nerables a los precios internacionales.

Ante la imposibilidad de efectuar cambios productivos radicales y rápidos, debido a la restricción financiera y al atraso tecnológico, los pocos sectores empresariales latinoamericanos que se insertan a la producción para la exportación en sectores dinámicos, lo están haciendo en asociaciones con empresas que son líderes en este ramo a nivel internacional, o que definitivamente son parte de las empresas transnacionales y sus ventas son producto del comercio intraindustrial. Establecen vínculos empresariales y comerciales que les permitan volcarse a otros mercados o poder penetrar mejor el mercado local. La restricción del mercado interno y la utilización de capacidad ociosa les ha permitido hasta el momento expandir esas ventas foráneas.

También se han inclinado con mayor determinación a insertarse en el circuito del capital comercial como intermediarios en el ámbito de la realización de mercancías o a partir de la compra y venta de servicios y servicios financieros. El peso que han ido adquiriendo la importación de bienes de consumo y bienes intermedios o la actividad de maquila, como consecuencia de la apertura de los mercados y el monto de ganancias de firmas comerciales, son un ejemplo.

América Latina a fines del siglo XX, continúa siendo fuente de acumulación para los países desarrollados, por la transferencia de capital interno que se realiza con el pago de la deuda externa. Trata de insertarse al circuito del capital productivo con pocas ventajas comparativas, mano de obra barata y sin una adecuada base tecnológica. Por ello, la modernización o reestructuración productiva, sólo podrá hacerse en ramas de producción que estén ligadas a industrias de punta, muchas de éstas de firmas transnacionales y ello implica la reconcentración de empresarios grandes y el desplazamiento de empresarios pequeños.

Sin embargo, en la inserción actual de América Latina al mercado mundial, el capital financiero, despliega su mayor embate, llegando a hegemonizar el proceso. El despliegue de actividades financieras y de intermediación son un ejemplo. Aquí, la lucha por la redistribución de la masa de la ganancia son determinantes y los procesos de inflación y de hiperinflación han respondido a esta dinámica.

2) En este proceso de estancamiento económico, se profundiza un rasgo estructural de la economía latinoamericana, la imposibilidad de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, vía el salario. Llámese a éste, desempleo estructural, tasa natural de desempleo o

ejército industrial de reserva, éste no es más un rasgo de la fase depresiva del ciclo económico o un fenómeno coyuntural sino es una condición básica del capitalismo latinoamericano.

En esta dirección ¿podemos decir que el capitalismo ha fracasado en la región? o sólo se ha acentuado un rasgo del capitalismo histórico que como bien apuntaba Wallerstein "lo sorprendente no es que haya habido tanta proletarización sino tan poca".<sup>17</sup>

Junto al crecimiento del desempleo, persisten con mayor importancia el subempleo y el sector informal. El crecimiento del sector informal obedece desde nuestro punto de vista, a la imposibilidad de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo vía la proletarización y su importancia radica en relacionar este sector con la reproducción y acumulación del capital en su conjunto.

El sector informal no es exclusivamente flujo monetario que se expresa en intercambio de productos, sino es también flujo de mercancías cuyo origen son las microempresas y unidades domésticas, en donde la relación entre el capital y el trabajo se diluye. Sin embargo, sin ser un proceso de proletarización dinamiza al mercado interno y opera como mecanismo de redistribución del ingreso.

Aparece con fuerza en el escenario latinoamericano por la caída de la inversión productiva, y resalta lo mercantil por el peso del capital comercial.

En este sentido, queremos dejar anotado que la importancia de introducir en el análisis de las sociedades latinoamericanas de hoy día al sector informal o economía subterránea, radica en el hecho de ubicar a éste como espacio económico y de interacción social. Por lo que resolver su condición de lo informal a lo formal no es el asunto principal, sino el identificar cómo este espacio está contribuyendo a la reproducción del sistema capitalista, ya que dinamiza al mercado interno, deprimido por la recesión. Atomiza el estallido social, al permitir posibilidades de ingreso y por lo tanto de reproducción para las mayorías. Así mismo, su accionar ha contribuido a la complejización y heterogeneidad de los movimientos sociales. Son los movimientos populares, compuestos por diversos segmentos de la sociedad los que se activan en coyunturas específicas, generalmente por demandas inmediatas. Responden así, a las condiciones de crisis o al accionar de la política económica.

<sup>17</sup> *Op. cit.*, Wallerstein, p. 12.

El crecimiento del sector informal, es un resultado de la readecuación económica y social, pero es expresión también de la bifurcación cada vez más acentuada entre concentración de la riqueza y ausencia casi absoluta de medios para reproducir la vida material, ya no se diga en condiciones sociales y culturales aceptables.

Frente al crecimiento continuo de los pobres, recordamos las épocas históricas en que se ha desarrollado el capitalismo, los signos de pobreza y de indigencia no son ajenos. La exclusión económica social y política, es una constante, pero llama la atención que en los albores del siglo XXI, cuando la modernización y la modernidad ha aprisionado el devenir de la humanidad, cuando se han establecido códigos de derechos humanos y legalidad para una mejor convivencia civilitoria, la instrumentación de las políticas neoliberales hayan agudizado las condiciones de subdesarrollo, dependencia y pobreza. Ello nos conduce nuevamente a plantear ¿realmente no hay otra alternativa? ¿no es posible potenciar a las sociedades latinoamericanas sin costos sociales tan altos?

3) Una de las orientaciones básicas del neoliberalismo se encuentra en la instrumentación de los procesos de privatización y en la desregulación de la economía, situaciones que determinan cambios en las funciones y forma del Estado Latinoamericano.

Cabe recordar, que el Estado es la instancia desde la cual se establecen las articulaciones básicas de la relación Sociedad, Estado, Economía.

En América Latina el Estado se ha caracterizado por su papel interventor y conductor del proceso económico y social, además del político. El Estado liberal del siglo pasado, el Estado oligárquico de las primeras décadas del siglo XX y aquel de rasgos populistas, incidieron directamente como factor de impulso del capitalismo. Desarrollaron procesos jurídicos y legales para reglamentar la relación capital/trabajo, intervinieron en la creación de infraestructura para comunicar y ampliar el mercado interno, e intervinieron activamente en el tipo de capitalismo que se definió en nuestros países.

Sin embargo en el proceso de privatización que vive América Latina se ha confinado a espacios definidos. El Estado sigue siendo intervencionista, más no conductor del proceso económico ya que interviene regulando el mercado, vía pactos sociales y recuperando su espacio estrictamente político.

—Las funciones del Estado cambian. No asume la producción de in-

fraestructura y desconoce sus obligaciones de proveedor de seguridad social. Recupera sus principios liberales y sitúa la atención de los derechos sociales y humanos desde un punto de vista puramente asistencial.

—Al perder fuerza en la conducción económica y en la política macro social pareciera que por ello no tiene asideros reales la modernización ya que el comportamiento del mercado por sí solo, no puede comandar un proyecto económico de carácter nacional que implica planeación y el consenso de fuerzas políticas que han definido metas comunes.

Al preguntarnos acerca del predominio del paradigma neoliberal consideramos que pudiera ser explicado por la amplia y total coincidencia de los ciudadanos latinoamericanos en la necesidad del cambio social. La aceptación de acceder a la modernidad<sup>18</sup> y la ausencia de alternativas que busquen cambios estructurales conduce a apoyar proyectos de reestructuración capitalista y de construcción democrática. Ante ello se impone como primer objetivo a resolver, la instauración de la democracia como régimen político. El problema principal es —como bien lo define— Boaventura de Sousa Santos "el proyecto de modernidad es caracterizado en su matriz por un equilibrio entre regulación y emancipación".<sup>19</sup> Si el mercado, el Estado y la comunidad constituyen los principios de regulación, al prevalecer un desarrollo hipertrofiado del principio de mercado en detrimento del Estado y ambos en detrimento de la comunidad, los resultados son desequilibrios sociales, falta de democracia y asuntos de ingobernabilidad, etc. Entonces, si la discusión es acceder a la construcción democrática como sistema y no sólo como régimen, a la incorporación del ciudadano y de la comunidad a ese sistema democrático, ¿por qué está prevaleciendo en la perspectiva analítica de la construcción democrática los problemas de gobernabilidad?

La ingobernabilidad o falta de gobernabilidad ha sido identificada como ideología de la crisis a partir del difundido informe de la trilateral.<sup>20</sup> In-

<sup>18</sup> Coincidimos con la definición que Berman Marshall realiza en torno a la modernidad "proceso que sienta sus fundamentos éticos y filosóficos en el dejar de lado el oscurantismo, lo trasnatural y también lo religioso, por el predominio de la libertad individual, la igualdad, los retos continuos de la sociedad capitalista, el consumo, las tecnologías y el desarrollo de la cultura. Berman Marshall, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, Siglo XXI, 6a. edición, 1992, p. 386.

<sup>19</sup> Boaventura de Sousa Santos, "Subjetividad, Ciudadanía y Emancipación", en *El Otro Derecho*, 1994, p. 10.

<sup>20</sup> Michael Crozier, *et al.*, "La gobernabilidad de la democracia" en *Estados Unidos. Cuadernos Semestrales* No. 2-3, México, CIDE, 1977-78, pp. 377-397.

governabilidad como falta de confianza hacia las instituciones y como excesos del intervencionismo del Estado que pudieran ser resueltos con la restauración de los mecanismos de competencia.

Si aceptamos esta definición y a su vez la empatamos con los fundamentos del neoliberalismo, podríamos cuestionar por qué si los valores que pretendidamente prevalecen en esta propuesta de sociedad son los de la competencia y la libre actuación del mercado, cómo es que a partir de la puesta en marcha del neoliberalismo en América Latina, se registran más casos de ingovernabilidad.

Por otra parte, si asumimos a la gobernabilidad en su sentido sociológico y político<sup>21</sup> y la asociamos con la capacidad del Estado para dar respuesta a las demandas de sus representados, y en donde puede mostrar carencias no sólo materiales sino principalmente en la generación de acuerdos políticos, el concepto nuevamente ubica como principal actor de la ingovernabilidad al Estado pero en cuanto a su eficiencia política, su capacidad y su proyecto de sociedad. Ello, nos conduce a reflexionar acerca de la conformación del poder y cómo se expresa desde el Estado y también cómo se estructura, participa y representa la sociedad civil. Con ello, la más clara conceptualización de ingovernabilidad se puede expresar como falta de democracia. Y no solamente de un régimen democrático que nos conduzca hacia reformas institucionales y de instituciones, sino de un sistema democrático que dé cuenta de representación, inclusión y legitimación. Si asociamos neoliberalismo con gobernabilidad, se podría asumir con base en sus postulados ideológicos que son dos pares de un proceso que tendrían que reforzarse, sin embargo, encontramos que en América Latina el proyecto neoliberal ha dado por resultado mayores expresiones de ingovernabilidad.

La competitividad en el mercado no tiene correspondencia con la competitividad política, por el contrario, las acciones privatizadoras, de apertura y de reformas en las funciones del Estado están impregnadas de fuerte tinte autoritario, lo que demuestra las características de los sistemas de dominación.

Ante esta situación, la primera contradicción que salta a la vista es

<sup>21</sup> Véase Claus Offe "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis" en *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Madrid, Ed. Sistema, 1988. Graciela Ducatzenzeiler y Philip Oxhorn "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina" en *Desarrollo Económico* No. 133, abril-junio, 1994, pp. 31-54. Rolando Franco "Sistemas electorales y gobernabilidad" en *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, México, José A. Porrúa-UNAM-Flasco, 1991, pp. 171-173.

que los fundamentos neoclásicos del modelo neoliberal no se aplican en política. Porque ni la libertad de mercado ni la no intervención del Estado están funcionando. El mercado asigna recursos, pero con la ayuda del Estado promueve la concentración de la riqueza y la inequidad al favorecer a los grupos o élites más dinámicos de las sociedades latinoamericanas y que son representadas por los que tienen mejores y mayores vínculos y negocios con el capital financiero internacional y con las empresas transnacionales.

Una segunda contradicción es intrínseca al sistema capitalista porque la libertad de mercado se da en un contexto de falta de empleo, de límites a la proletarianización y por lo tanto como expresión de exclusión económica para una parte cada vez más importante de la población. Si la propiedad, la participación en el empleo, en un partido político, en un gremio o sindicato, en una corporación da sentido de pertenencia y calificación jurídica y política de ciudadano, ¿acaso alcanzan esta calificación los marginados y los pobres?

Este aspecto es el que explica en parte el que en las distintas expresiones de ingobernabilidad de la sociedad civil latinoamericana, los protagonistas sean actores con cierto grado de incorporación al sistema; partidos políticos, agrupaciones empresariales, corporaciones, sindicatos, gremios, etc. Los marginados, los no organizados, no participan en las expresiones de ingobernabilidad y si lo hacen, aún con violencia, son acciones coyunturales y sin proyección futura. No obstante, es importante enfatizar que los pobres y los marginados no deben quedar aislados y/o ajenos en la lucha democrática. De sus prácticas sociales depende su constitución como ciudadanos. La única forma de superar la marginalidad y si ésta es estructuralmente negada por las características mismas del sistema capitalista y su imposibilidad de generar trabajo asalariado, es con la reconstrucción de las acciones comunitarias, de la cultura, de las prácticas jurídicas, económicas, y políticas, incorporadas a un sistema social de prácticas democráticas.

En sociedades tan heterogéneas en lo económico, social, étnico y lingüístico, la construcción de un sistema democrático parece de difícil gestación. Se requiere no solamente discutir nuevas relaciones entre el Estado y el Mercado sino una clara delimitación entre estas dos relaciones y la sociedad en su conjunto. Que los marginados que ni siquiera son considerados sociedad civil, tengan espacios de representación en calidad de ciudadanos, no solo en el ejercicio de su voto sino en cualquier práctica social que tenga que ver con el funcio-

namiento de un conglomerado tan restringido como es la familia, la calle, el vecindario y la comunidad, o tan grande como lo es la nación.

Mientras no se abran espacios de representación o de inclusión ciudadana, pareciera ser que la marginalidad dificulta la construcción de sujetos y de actores sociales, dejando el camino abierto a las democracias delegativas.<sup>22</sup>

Otra contradicción que se agudiza en un proyecto neoliberal y que se refiere a las relaciones entre Estado y Mercado, tiene que ver con las lógicas de articulación que cada una de estas instancias tiene. Si se asocia una lógica exclusivamente mercantil en las actividades del Estado, las posibilidades de identificar aspectos de identidad y de emancipación<sup>23</sup> son casi imposibles. La falta de un proyecto de sociedad democrática, en el contexto de liberalización económica y globalización, impide la formulación de un proyecto de nación.

#### *A manera de conclusión*

En este artículo nos hemos referido a aspectos puntuales que forman parte de algunos de los condicionantes de la dinámica de las sociedades latinoamericanas. Frente a estas tendencias, advertimos que:

—Los límites principales del proceso de reestructuración de América Latina, se encuentran en la estructura productiva que ha profundizado su deterioro y desarticulación. Este proceso está acotado por la recomposición del mercado mundial, ya que la competencia por espacios económicos de producción y de realización es más intensa, en un marco de lento crecimiento de las economías desarrolladas y de lento crecimiento del mercado mundial.

—Otro aspecto que resalta la actual situación latinoamericana, es la aparente preeminencia de lo mercantil y financiero. Efectivamente, los empresarios latinoamericanos están actuando sólo para el corto plazo, para la ganancia inmediata por lo que se insertan con mayor determinación al circuito del capital comercial y financiero, están cumpliendo objetivos capitalistas en relación a la circulación y realización de mercancías, pero han acentuado los desequilibrios productivos y sectoria-

<sup>22</sup> O'Donnell Guillermo, "¿Democracia delegativa?" en *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, 1992.

<sup>23</sup> Norbet Lechner *Los patios interiores de la democracia*, México, F.C.E., 1990, p. 111.

les de las economías latinoamericanas.

—En este escenario y frente a un mercado interno deprimido, surge con fuerza el sector informal. Al conjugarse en éste, la producción y el intercambio de productos, ha permitido resolver por el momento, la reproducción del grueso de la población y contener el estallido social.

Sin embargo, el crecimiento del sector informal, ha agudizado los problemas que se generaron desde los años cincuenta y que se denominó proceso de descampesinización, con ello el número de pobres urbanos en América Latina suma los 280 millones de personas. Ante esta situación, el neoliberalismo ha demostrado que puede realizar modernizaciones fragmentadas, pero que puede poner en peligro la gobernabilidad por sus efectos excluyentes.

Este peligro se agudiza, si el proyecto es sostenido por un régimen autoritario. Ello demuestra que la democracia no sólo es necesaria para ejercer gobernabilidad, sino también para la puesta en marcha de una estrategia de crecimiento que se sostiene en planteamientos teóricos y filosóficos que defienden la libertad de mercado.

Por otra parte, la democracia requiere de una base material que le permita repartir beneficios y solucionar problemas inmediatos en cuanto a nivel de vida. Para ello la sola actuación del mercado no basta. Se requiere de una clara participación del Estado, de una clara estructuración de proyecto nacional y de defensa soberana.

Queda también demostrado que la democratización de los regímenes es necesaria, pero como parte de un proceso más amplio que tiene que ver con la democratización de los sistemas políticos latinoamericanos. Este proceso es de largo plazo, requiere de la formulación de una agenda que involucre a todos los ciudadanos, de la estructuración de nuevas instancias organizativas, de la práctica democrática partidaria, de organizaciones de nuevo tipo, de nuevos líderes, de la aceptación de la pluralidad. De la construcción de una agenda democrática que incluya la incorporación de temas cotidianos, de alcances para la comunidad, para la ciudad, para la nación, para la región latinoamericana. Se requiere detectar y desestructurar los elementos autoritarios que forman parte de la cultura política y refuncionarlos para dar cuenta de un cambio estructural de las sociedades latinoamericanas.

Asímismo con esto queda establecido, que a pesar de la globalización, la actuación del Estado es fundamental, máxime cuando lo prioritario es la construcción de un proyecto nacional, que incorpore con calidad de ciudadanos a todos sus habitantes.

En ese proyecto nacional, las tareas inmediatas debieran ser: incentivar la producción, atender al mercado interno, resolver la crisis alimentaria, crear empleos productivos, incorporar otras formas de producción y de organización de la sociedad, que permita visualizar la relación campo-ciudad en una relación más amplia y completa y no exclusivamente en el binomio agricultura e industria. Así como es necesario readecuar la educación, el desarrollo tecnológico y la producción en función del desarrollo.

### *Referencias bibliográficas*

1. CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 1994.
2. ———, *Anuario estadístico de América Latina*, Santiago de Chile, 1978, 1982, 1988,
3. ———, *Balance preliminar de la economía latinoamericana y del Caribe*, Santiago de Chile, 1996.
4. ———, *Políticas de Ajuste y Estabilización*, Santiago de Chile, 1986, 1990, 1995/1996.
5. Berman Marshall *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, Siglo XXI, sexta edición, 1992, pp. 386.
6. BID, *Progreso económico y social de América Latina*, Washington. D.C, 1994.
7. Boaventura de Sousa Santos "Subjetividad, Ciudadanía y Emancipación" en *El Otro Derecho*, 1994, pp. 10.
8. Cervantes González, Jesús "Cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana" en *Comercio Exterior*, vol. 46, No. 3, marzo de 1996, pp. 175-193
9. Crozier Michael, et. al. "La gobernabilidad de la democracia" en *Estados Unidos. Cuadernos Semestrales* No. 2-3, México, CIDE, 1977-78, pp. 377-397.
10. Ducatenzeiler, Graciela y Philip Oxhorn "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina" en *Desarrollo Económico* No. 133, abril-junio, 1994, pp. 31-54.
11. Franco, Rolando "Sistemas electorales y gobernabilidad" en *Tran-siciones a la Democracia en Europa y América Latina*, México, José A. Porrúa-Unam-Flacso, 1991, pp. 171-173.

12. Lechner, Norbet *Los patios interiores de la democracia* México, F.C.E, 1990, pp. 111.
13. O'Donnell, Guillermo "¿Democracia delegativa? en *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, 1992.
14. Ocampo, José Antonio "Una evaluación comparativa de cuatro planes antinflacionarios recientes" en "Planes antinflacionarios recientes en América Latina", *El Trimestre Económico*, Vol. LIV, México, Sep, 1987, Número especial.
15. OECD *World Economic Outlook*, mayo de 1995.
16. Offe, Claus "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis" en *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Madrid, Ed. Sistema, 1988.
17. OIT, *Panorama Laboral*, número 2, Lima, Perú, 1995.
18. PREALC-OIT, "La deuda social en América Latina", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núms. 472 y 473, Santiago de Chile, 1989.
19. Ramírez, Berenice Apertura Comercial y Transformación productiva en *América Latina en los Ochentas: Reestructuración y Perspectivas*. México, IIEc, 1994, pp-109-165.
20. Ramírez, Berenice, Arancibia Juan Chile: entre la ortodoxia y el pragmatismo en *Modelos de Crecimiento Económico en Tiempos de Globalización*, México, PEDEI, Juan Pablos, Red Nacional de Investigadores sobre la Cuenca del Pacífico, 1995.

**SEGUNDA PARTE  
HACIA UN NUEVO  
MODELO ECONOMICO**



## IV

### DE LA QUIEBRA DEL NEOLIBERALISMO A LA NECESIDAD DE SUPERARLO: MEXICO EN LOS NOVENTAS

Alejandro Alvarez Béjar\*

-I-

El ciclo de pensamiento neoliberal que se inició a finales de la década de los setenta cuando llegó al poder en Inglaterra Margaret Thatcher y que ya para principios de los noventa muestra signos de declive por la caída de los gobiernos conservadores en Inglaterra, en Estados Unidos y en Canadá, aunque sigue ejerciendo una poderosa influencia ideológica a escala mundial, emergió en una década marcada por los shocks energéticos y financieros, que forzaron a nivel mundial a importantes reestructuraciones productivas ocurridas además mediante la creciente aplicación de poderosos cambios tecnológicos.

El marco de inestabilidad macroeconómica estuvo profundamente marcado por un fracaso previo de diferentes opciones de intervención estatal a nivel mundial, a causa de dos factores claramente polares: el enorme peso económico y social del rentismo financiero y la fuerza organizada de amplios segmentos de trabajadores, que resistieron los intentos estatales de acabar con las ventajas institucionales que habían logrado plasmar sobre todo en los países capitalistas avanzados.

Además, la inestabilidad macroeconómica tenía como epicentro las maniobras monetarias y financieras nacionales de cara al ascenso de la competencia internacional y por la intensificación de la lucha por la hegemonía entre Estados Unidos, Alemania y Japón. La inestabilidad

\* Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

misma llegó a expresarse como crisis de las instituciones supranacionales que habían sido expresión del ascenso de la hegemonía norteamericana después de la Segunda Guerra Mundial: nos referimos al Fondo Monetario Internacional, al GATT y al Banco Mundial.

Aunque la universalización de las nociones básicas del pensamiento neoliberal no ocurrió en forma homogénea entre países ni todas ellas aparecieron de manera simultánea, es notable como a lo largo de los últimos quince años, el ascenso depredador del capital financiero a nivel internacional transcurre ligado a "novedosas" ideas de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

Así hemos visto con verdadero pasmo el regreso de la "mano invisible", del "libre comercio" y del "laissez faire", nociones que parecían arrinconadas en los libros de texto de historia de las doctrinas económicas. En suma, en este peculiar ciclo de pensamiento neoliberal asistimos a una deificación absoluta del mercado y de sus mecanismos "naturales" que supuestamente consiguen equilibrios automáticos a condición de que se elimine cualquier interferencia, estatal o sindical.

Nosotros trataremos de hacer una crítica a estas tres nociones, pero remitiéndonos en concreto a la doble dimensión de las experiencias recientes de la economía mundial y de México, considerando en especial los saldos que arroja en nuestro país la aplicación del credo neoliberal, ya que —se nos ha dicho— ese es el único camino de ajuste "viable" porque respeta la "lógica del mercado".

Pretendemos mostrar la profundización nacional de una estructura económica fuertemente oligopólica afianzada con el ascenso del nivel general de monopolización, la persistencia de importantes desajustes después de diez años de aplicar las recetas neoliberales, así como la inconsistencia singular de la operación de la mano invisible, el libre comercio y la desregulación en el caso mexicano.

Anticipo como conclusión que dado que la correlación de fuerzas y la profundización de las desigualdades apuntan en la dirección de la emergencia de nuevos actores sociales, en el nuevo ciclo de pensamiento económico que se avisa es previsible un retorno al predominio del interés público sobre el privado, pero no el retorno a los esquemas de economía "cerrada". Ello implica que tenderán a quedar como referentes centrales no la operación ciega de las fuerzas del mercado sino una intervención estatal mucho más precisa sólo para contrarrestar los excesos a que hemos llegado. Aunque es casi seguro que continuará el proceso integrador mediante la formación de bloques

regionales, veremos tensiones y conflictos periódicamente intensificados por el sacrificio unilateral de espacios vitales de la soberanía nacional, es decir, expresados como intentos de romper la camisa de fuerza de las uniones económicas o las áreas de libre comercio.

Esto eventualmente puede conducir al redimensionamiento de la acción estatal nacional en la ampliación y el fortalecimiento de los mercados internos, con alguna forma de asentamiento de las áreas estratégicas para lo que podría denominarse "el interés nacional".

En la medida en que todavía no ocurre el despliegue máximo de las aplicaciones del progreso tecnológico asociadas a la actual tercera revolución científico-técnica, pero también por la complicación social debida al aumento del desempleo, seguramente veremos no un simple ajuste tecnológico depredador sino el cambio tecnológico combinado con políticas de creación de empleo y formación de recursos humanos.

Por último, exactamente por la influencia creciente de las preferencias del consumidor en la adquisición de productos ecológicamente obtenidos, veremos no la imposición lineal del afán de lucro sino la presión ascendente para un despliegue de políticas públicas y estrategias privadas dirigidas a acercarnos a condiciones de producción económica sustentable.

En esta época de supuesto "fin de las utopías", pronto volveremos a ver que la movilización social, no en nombre de una ideología, sino en rechazo a la realidad de sufrimiento cotidiano de millones, tratará de imponerle también sus propios límites al mercado. Cuando ello ocurra, estarán gestándose las condiciones para una verdadera reformulación concreta de las viejas utopías.

## -II-

En la formulación teórica magistralmente elaborada por Adam Smith, la "mano invisible" de la competencia, era la responsable de los ajustes automáticos de un mercado en que ningún oferente ni demandante era capaz de influir decisivamente en la determinación de los precios de las mercancías. Y todavía bajo el influjo de la famosa ley de Say, que postulaba que "toda oferta crea su propia demanda", el sistema transcurría idílicamente sin crisis, dada la automaticidad de los ajustes entre los dos términos básicos del mercado: la oferta y la demanda.

Pero una mirada superficial sobre los rasgos que definen hoy a la

estructura del mercado mundial, bastaría para probar a los nostálgicos del pasado de a deveras, que esos postulados teóricos son ajenos por completo a la realidad actual.

Veamos: la economía internacional tiene hoy una estructura fuertemente oligopólica. Se trata de una estructura en la cual predominan un puñado de grandes empresas y megabancos trasnacionales. Hay investigadores que remiten a hechos elementales: las 600 corporaciones trasnacionales más grandes generan hoy el 25% del producto bruto mundial, llevan a cabo entre el 80 y el 90% del comercio mundial pero sólo emplean el 3% de la fuerza de trabajo. Hay ramas completas en las que un puñado de firmas tienen el control absoluto del mercado por el lado de la oferta, lo que les coloca en posición privilegiada para manipular también la esfera de la demanda.

Hay que mencionar además el peso brutal de la Banca Trasnacional para dar evidencias de la consolidación del gran capital financiero trasnacional. El señor H.J. Witteveen, exdirector del FMI, en conferencia realizada en enero de 1993, planteaba por ejemplo que de acuerdo con las cifras del Banco Internacional de Pagos de Basilea, los depósitos totales internacionales de los bancos en el gigantesco Euromercado hacia finales de junio de 1992 fueron de 7 billones 300 mil millones de dólares. Los derechos netos —sin las cuentas dobles interbancarias— fueron de 3 billones 600 mil millones de dólares. Esto es: aproximadamente seis veces el total de las reservas en monedas extranjeras de los bancos centrales.

Son precisamente esas fuerzas las que están detrás de la implantación universal de los esquemas teóricos de "macroeconomía abierta", pues son los primeros interesados en destruir la lógica de los mercados nacionales "cerrados" para abrirse camino desplazando a la miriada de competidores que sólo operan en alguna escala nacional. Son ellos los partidarios de que se concentren los incentivos a favor de la lógica de la exportación y, obviamente, los partidarios de un comercio y un flujo de inversiones sin restricciones.

Al universalizar como recomendación los esquemas de macroeconomía abierta, a nombre de la operación del mecanismo de mercado como señal básica para la colocación de los recursos dentro de una economía, se insiste en la que se considera única dinámica correcta de la formación de los precios relativos, que es aquella en la que el "nivel justo" se consigue después del más libre estira y afloja entre la oferta y la demanda.

A esos actores estelares en la estructura oligopólica mundial, hay que añadirle a favor de dichos esquemas el papel de las instituciones supranacionales ya mencionadas y el poderoso grupo de los siete países más ricos de la tierra (el G-7), que son en realidad los que definen las pautas de crecimiento de la economía mundial. Entre ellos, cabe recordar que solamente los Estados Unidos contribuyen con una quinta parte del producto bruto mundial y que su economía es todavía dos veces mayor que la de Japón, uno de los amenazantes disputadores de la hegemonía económica mundial. Y como evidencia de la operación adicional de decisivos mecanismos extraeconómicos tenemos que el uso de la fuerza militar puede ser un factor capaz de moldear la oferta energética mundial, como lo ilustra el caso de la Guerra del Golfo Pérsico, en que Estados Unidos objetivamente coadyuvó a limitar un porcentaje importante de la oferta mundial de petróleo crudo.

Para complicar el cuadro oligopólico de la economía mundial, en la década de los ochenta hemos asistido al despliegue de diversas iniciativas de integración económica regionalizadas, como el caso de la Comunidad Económica y su proyecto "Europa '92" y el caso del Area de Libre Comercio de America del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). Aquí tenemos la otra cara del influjo de las "fuerzas del mercado" sobre la capacidad de acción estatal a nivel nacional.

La lógica de la regionalización recibe su impulso vital de la gran empresa trasnacional que busca optimizar los beneficios y racionalizar la estructura completa de las operaciones a partir de una distribución internacional de sus plantas, la optimización de los intercambios entre sus filiales y la expansión de sus ventas totales, como requisito de sobrevivencia en un mundo de competencia creciente. Y para nadie es un secreto que, en el interior de cada uno de los grandes bloques comerciales que se están formando hoy en el mundo, existe siempre un poder hegemónico nacional (Estados Unidos, Alemania, Japón), un centro de crecimiento que define a partir de la fuerza de sus "ventajas comparativas" construidas, los términos generales de la especialización económica que acaba imponiendo a los socios subordinados.

En esa estructura del mercado mundial fuertemente oligopólica y hoy en curso de segmentación regionalizada, los estados nacionales han encontrado además crecientes limitaciones a su capacidad de influir el curso de los acontecimientos económicos, especialmente porque debido a la implantación de las aplicaciones tecnológicas microelectrónicas y la agudización de la crisis de las finanzas públicas por el peso social

del rentismo, se ha ido imponiendo como necesidad la tendencia a minimizar la extensión y cambiar la naturaleza de la intervención del estado en la economía.

Sólo que a partir de esa nueva realidad tecnológico-financiera y con base en un enfoque teórico sumamente sesgado en sus presupuestos y en sus conclusiones analíticas, en realidad es al "Estado benefactor" al que se ha venido colocando como el villano de la película y, en consecuencia, las políticas fiscales y de gasto público antes utilizadas con amplitud para garantizar el pleno empleo, se han ido proscribiendo o estigmatizando en un caso tras otro. Obviamente, las instituciones básicas del estado del bienestar se han visto sometidas a un cerco financiero mediante el estrangulamiento de sus recursos a nombre de la "austeridad", provocando deterioros de gran magnitud que, más adelante, se han usado como pretexto para abrir nuevos espacios a la "iniciativa privada". Es decir, que del Estado social ampliado, fuertemente regulador y garante del bienestar común, nos hemos movido al Estado mínimo, de claro corte oligárquico.

No es sorprendente que a pesar de ello subsista el problema del déficit fiscal, pues su persistencia y la cabal explicación de la crisis de las finanzas públicas en los países capitalistas avanzados y aún en los del "socialismo real" ha estado más bien asociada al peso del militarismo y de la carrera armamentista, así como en el caso de los países periféricos y semiperiféricos ha estado ligado al peso del parasitismo financiero que hoy se ciñe alrededor de las finanzas públicas por todos los rincones del mundo.

Por último, digamos que en la economía mundial se han agudizado los rasgos oligopólicos al calor del auge del pensamiento neoliberal, pero pese a la universalización de las prácticas neoliberales persisten graves desequilibrios macroeconómicos, hay una fuerte y recurrente inestabilidad monetario-financiera, cada vez se hacen más evidentes los gérmenes de una guerra comercial y caminamos a escenarios de lento crecimiento, sino es que franca depresión económica.

Por todo eso creemos que están globalmente maduras las condiciones para una reformulación del interés público sobre el privado, para una regulación estatal más precisa y certera, para una acción colectiva correctora de los graves desajustes sociales. Para una superación global del lastre ideológico que nos dejó el ciclo de pensamiento económico neoliberal.

## -III-

En los estrechos límites de un ensayo como éste, es imposible fijar lo que sería en rigor todo un programa económico alternativo concreto, además de que no es su función.

Queremos y creemos que podemos establecer sólo los criterios centrales que habrán de guiarnos en el camino hacia él. Socialmente estamos apenas en el nivel de abandonar el modo de pensar neoliberal.

Hay que partir del reconocimiento de que aunque el neoliberalismo a nivel mundial ya está en condiciones de franco repliegue, tiene todavía un fuerte peso social entre las visiones económicas dominantes, pues la "magia" de la operación de las fuerzas de mercado bajo la idea de que consigue equilibrios automáticos es particularmente seductora cuando tenemos escenarios de tanta inestabilidad macroeconómica, hemos visto diversos fracasos del accionar estatal y vivimos una época de crisis de paradigmas.

En el caso concreto de México, las visiones sobre la realidad nacional después de una década de ajustes neoliberales siguen siendo polarizadas: de un lado, están quienes proclaman la ruta que se ha seguido no sólo como la más deseable sino estrictamente hablando como la única realmente "viable"; del otro lado, está la de quienes proclamamos que el país se encuentra en una condición muy cercana al nivel de desastre productivo, ambiental y social.

Para empezar, queremos recrear el diagnóstico que nos empuja a pensar en la necesidad urgente de contar con alternativas económicas para México.

Después de catorce años de políticas neoliberales, en el país realmente hay unos pocos islotes de modernidad en un mar de atraso generalizado.

El "nuevo" modelo de desarrollo orientado hacia el exterior, tiene graves problemas de organización y desarrollo interno debido a la ruptura de encadenamientos productivos básicos.

Es evidente la insuficiencia y el deterioro de la infraestructura productiva y social, urbana y rural. Han aumentado las desigualdades sectoriales y la asincronía en las actividades dentro de los sectores, las diferencias regionales y las disparidades sociales.

Nuestros niveles generales de productividad son bajos, a excepción de los asociados a un pequeño núcleo de empresas filiales de grandes transnacionales. Sólo un puñado de empresas nacionales ha conseguido

éxitos económicos, pero objetivamente ni tienen capacidad ni dimensiones para competir mundialmente.

Hay un deterioro significativo de nuestra capacidad de ahorro y un aumento importante de la pobreza y la marginalidad urbana y rural. Y todo ello se ha provocado a partir de la aplicación de un programa de cambio económico proclamado a nombre de la modernización y del ajuste que busca reconstruir nuestra competitividad.

#### -IV-

Así pues, en primer lugar trataremos de acotar el problema de la "competitividad" para superar la noción de que ésta depende ciegamente de la desregulación, la privatización y el libre comercio, como únicos factores que permiten que opere "el mecanismo del mercado".

Pero también, para cuestionar la competitividad como referente central de una propuesta económica alternativa.

En el contexto teórico de la doctrina del comercio internacional que introdujo en el siglo XIX las llamadas "ventajas comparativas", la capacidad económica de una empresa y de un país se definen a partir de la combinación de factores que consiguen en base a una dotación "natural" preestablecida e imposible de cambiar.

En una vertiente teórica similar pero más compleja reciente, además de esas ventajas estáticas, se añadieron las ventajas que tienen los países o los agentes económicos a partir de las aplicaciones dinámicas del progreso técnico. Así se acabó sugiriendo que la innovación y la habilidad acumulativa para incorporar conocimientos científico-técnicos en los productos, es lo que determina nuestra "ventaja comparativa" en la tarea de maximizar las ganancias.

Pero es un hecho que en ambos casos siempre tendremos la noción de competitividad referida a las condiciones imperantes entre distintos agentes económicos en la escena internacional. Así definida, la máxima aspiración de lo que es en rigor la capacidad de competir, no implica tener sólo individuos hábiles en concentrar enorme riqueza, sino especialmente, contar con empresas capaces de competir "en todo el mundo".

La competitividad es pues, una noción relativa, una expresión ideológica que sirve normalmente como instrumento para defender la importancia de remover cualquier obstáculo para la expansión de los intereses económicos dominantes, cosa que en el mundo moderno se

tiende a hacer cada vez más y más a nombre de las "realidades de la globalización".

En un sentido amplio, es correcto decir que las presiones para *ser competitivos* son presiones objetivas, ajenas a nuestra voluntad, en la medida en que bajo el capitalismo las empresas siempre compiten entre sí en la búsqueda de maximizar sus ganancias. Y es correcto decir que no debemos ignorar el proceso de formación de precios en nuestra economía, porque una distorsión prolongada de los mismos puede dañar la colocación de recursos y acabar provocando rezagos costosos.

Además de la noción de competitividad, en los últimos años y también a nombre de las realidades de la globalización, se ha replanteado con fuerza otra de las nociones de la teoría clásica del comercio internacional del siglo XIX que es la noción de "libre comercio", queriendo pasar por alto el hecho histórico de que en la economía internacional realmente sólo el caso de Inglaterra en un breve período histórico, podría servir para probar que la falta de protección ha sido un camino benéfico. Conviene reiterar que hoy el "libre comercio" es una fórmula económica que en nombre de la "competitividad" y de la "libertad" de movimientos de unas cuantas grandes empresas, en rigor busca desarticular la acción pública en ámbitos de enorme interés social como la educación y la salud o la protección del ambiente.

El libre comercio, pretende colocar como "iguales" a individuos, empresas o países económicamente desiguales, y hoy al mismo tiempo que se está hablando de la expansión de las libertades "privadas" o de la formación de un "bloque regional", en realidad se está limitando la difusión social de los frutos del progreso técnico mediante la rigidización de las reglas de propiedad intelectual o al definir desde afuera cuáles son las actividades que no es competitivo realizar en una determinada región.

-V-

Sin embargo, todo eso no impide que desarrollemos nuestra propia perspectiva económica a partir de otros referentes, como la necesidad que tiene toda sociedad o individuo de *ser productivo* si quiere garantizar empleo provechoso, comida, salud, educación, vivienda y esparcimiento. En el desarrollo de esta nueva perspectiva hemos de considerar que la competencia misma entre individuos y agentes eco-

nómicos tiene un contenido histórico-concreto, cambiante.

Y sobre todo, también debemos tomar en cuenta que "aunque siempre ha habido pobres", en el contexto actual de desperdicio impresionante de capacidades productivas, de talentos y fuerzas físicas, de desigualdades económicas, productivas y sociales verdaderamente abismales a nivel internacional y a nivel nacional, es deseable y posible orientar la energía social al *desarrollo colectivo de nuestras capacidades productivas*.

No se trata pues de asimilarse acríticamente a la tarea de ofrecer alternativas para "ser competitivos" frente a otros países en la economía internacional, sino de ofrecer opciones para ser socialmente productivos y elevar el nivel de vida de nuestra población en el contexto de una economía internacional cada día más interdependiente y con acelerado cambio científico y tecnológico.

Es preciso rechazar la noción de que nuestras ventajas comparativas están definidas "naturalmente" y que nuestro lugar en la economía internacional está marcado por fatalidades geográficas o históricas. Así como es posible construir un lugar propio en la economía mundial, también es posible autodefinir las metas socialmente deseables en cuanto al desarrollo de nuestras capacidades productivas.

Para ello solamente debemos conservar los siguientes ejes: reconocer siempre que la actividad económica es un proceso social; que aunque el mundo tiene actividades económicas globalizadas, en realidad la trama básica siempre comienza a nivel local y nacional; que hay que atender no sólo a las decisiones de los agentes económicos, sino sobre todo, a las redes productivas que se requieren en el conjunto; que es imprescindible coordinar y planear esfuerzos e iniciativas; que es necesario regular las inversiones y los flujos de mano de obra en las diversas actividades para comprometer a compañías y trabajadores en el desarrollo social de nuestra capacidad productiva.

Hay que reconocer explícitamente que los caminos económicos alternativos están condicionados fuertemente por una solución política, pues dependiendo del peso que alcancen en el poder político los intereses populares, ello dará la pauta para afirmar mayores o menores criterios de interés público sobre la acción ilimitada de búsqueda de ganancias de los agentes económicos privados, ya sean individuos o empresas, sean nacionales o extranjeros.

Así nuestra acción política democrática tiene que ser el oxígeno del proyecto económico alternativo. Por eso, debemos exigir e imponer el

respeto a la participación democrática en por lo menos tres dimensiones: en el ámbito electoral ya que necesitamos amplias coaliciones sociales, locales y nacionales; en la capacidad de control y vigilancia popular sobre la marcha de la economía, porque queremos que todo el poder quede en manos de las comunidades a la hora de fijar objetivos y prioridades, así como en la instrumentación y la supervisión de los programas; y en garantizar a todos el derecho a la información y a un empleo productivo, a la educación y a la capacitación, como requisitos del despliegue a fondo de las capacidades individuales y para la planeación consciente de respuestas ante futuras incertidumbres.

Por último, si en el delicado ámbito de nuestras relaciones con el exterior el "libre comercio" no es la opción económica ¿entonces qué? Hay que reconocer abiertamente que los convenios con el FMI y los acuerdos de libre comercio representan en concreto las formas más graves de condicionalidad sobre los estados nacionales en la llamada "Periferia", porque a través de ellos se les arranca poder de decisión en aspectos claves para moldear los mercados. Ello impone como tarea política de primer orden la de liberar al estado de las ataduras de dichos convenios y acuerdos.

Hay que asumir responsablemente lo que estamos diciendo: el ambiente externo se puede complicar mucho al romper las ataduras de los organismos supranacionales o de una nación hegemónica, pero ése es el único camino que hay para intentar redefinir los vínculos externos que son deseables y posibles en la economía internacional. A nivel interno, eso supone adoptar de inmediato formas diferentes de regulación del mercado de capitales y, en especial, redefinición de los niveles de monopolización que son permisibles.

Es imprescindible una regulación estatal antimonopólica porque un excesivo nivel de monopolización en la economía tiende a expresarse como principal obstáculo interno al desarrollo, en la medida en que la gran empresa muestra más versatilidad y experiencia con lo cual tiende a aprovechar para si la estructura de los incentivos, a colocarse en las áreas definidas como prioritarias y a secar literalmente las fuentes de ahorro que podrían aumentar la capacidad de acumulación de la pequeña y la mediana empresa.

Recordemos que hemos hablado de la necesidad de construir una *alternativa de desarrollo económico integral, que incluya todas las regiones, los sectores y las ramas productivas del país*, no simple-

mente el crecimiento de unas cuantas actividades que interesen a la gran empresa privada porque las identifica como de alta rentabilidad. De modo que ello implica avanzar de golpe en la capacidad administrativa del gobierno, haciendo una correcta descentralización de sus decisiones para apoyarse firmemente en las comunidades.

En primerísimo lugar, volvamos a insistir en que requerimos una alternativa de desarrollo integral para los creadores de la riqueza material, para los trabajadores manuales o intelectuales, urbanos o rurales. Una alternativa *que ponga el acento en la educación, la calificación, la superación y protección adecuada del más valioso recurso: el hombre*. Es intrascendente una democracia que no asegure la satisfacción de las necesidades básicas de comida, salud, educación y vivienda.

Requerimos un desarrollo económico integral, que se fundamente en *reglas equitativas de propiedad intelectual* entre países, que permitan a los más atrasados usar el conocimiento científico y tecnológico ya plasmado en patentes y en marcas, para remontar más rápido el atraso en que viven. Esto exige replantear enérgica y activamente las reglas al respecto en el ámbito multilateral.

Se ha hecho una apología tan descabellada de las virtudes de la apertura comercial, que se estigmatiza como nostalgia del pasado plantear la más elemental protección. Requerimos construir una opción de desarrollo económico basada en un *uso equilibrado de la protección comercial*, destinada a cuidar sectores vitales de la economía nacional o para sectores que estén en desigualdad obvia para competir, justamente como lo hacen hoy todos los países con alto nivel de desarrollo.

Es imperativo construir una alternativa de crecimiento económico que permita un *uso racional y sustentable* a largo plazo en la explotación de los recursos *naturales*; por eso requerimos recordar también que la soberanía nacional no es un concepto obsoleto y que hay áreas de la economía que nunca deben cederse a un poder extranjero.

En el ámbito puramente comercial, más que el "libre comercio" lo que *se requiere* es pugnar por un *comercio justo*, un comercio que permita un sano equilibrio en el intercambio global de valores a nivel internacional. Se requiere un comercio *que comience por atender las necesidades de las comunidades* en donde se producen los bienes.

En ese mismo terreno comercial pero en una área distinta puede ayudar que se asiente una estrategia de crecimiento económico basada en *reglas claras para una acción combinada de las inversiones públicas y las privadas*, pero en la cual la inversión extranjera comprometa transferencia de conocimientos productivos y tecnológicos y tenga claramente delimitados los ámbitos de participación y los reservados al Estado por razones de interés público.

Igualmente, en esa alternativa de desarrollo *no solamente debe haber empresas públicas sino que en ella es preciso que la empresa pública tenga prioritariamente una función social*, que le asegure permanencia y estabilidad en sus operaciones, sin que opere como ahora, socializando sus pérdidas y privatizando las ganancias.

Estos son los criterios básicos en que habría de fundarse una opción alternativa que verdaderamente sirva al pueblo. Son algunos de los criterios básicos para tener un desarrollo integral, no un simple crecimiento económico.

En la definición de un programa económico concreto, habría que identificar primero los principales obstáculos al crecimiento; plantear en forma adecuada las fuentes de financiamiento del desarrollo; optar por una determinada estructura de incentivos y precisar los espacios institucionales para su instrumentación.

## V

# EL MERCADO NO ES SUFICIENTE. ELEMENTOS PARA UN MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

José Luis León\*

### *I. Pórtico*

Como corriente hegemónica del pensamiento económico internacional contemporáneo y como práctica cotidiana de política económica, el neoliberalismo parece estar entrando en una fase de lenta declinación a partir de la derrota de George Bush en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en noviembre de 1992. Desde entonces, la euforia neoliberal que fue sello distintivo de los ochenta ha tendido a disminuir. En Canadá, el Partido Conservador de Brian Mulroney fue derrotado a mediados de 1993. Todavía más: a principios de 1994, dos de los países latinoamericanos usualmente considerados como ejemplares en la instrumentación de las llamadas reformas de mercado —Argentina y México— debieron enfrentar en Santiago del Estero y Chiapas estallidos sociales de diversa identidad y signo que trajeron a la palestra algo que ya se intuía, pero que por alguna razón se soslayaba: la fragilidad de las modernizaciones excluyentes, basadas en el predominio de algunos sectores y regiones que se integran (no siempre con un éxito rotundo) al mercado mundial, y el atraso de otros que permanecen en el pasado, atados a estructuras anticuadas de poder y producción.

Poco después de ambos hechos el Ministro argentino de Economía,

\* El autor desea agradecer a la Comisión Fulbright, las fundaciones Ford y MacArthur, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Global Business Education Institute y la Fundación Friedrich Ebert-México los apoyos recibidos en distintos momentos y modalidades para el desarrollo de su actividad académica.

Domingo Cavallo, declaraba que si los gobernadores provinciales en la Argentina no llevaban adelante la reforma económica, podrían enfrentar brotes de violencia armada como en México.<sup>1</sup> ¿Será entonces que América Latina necesita todavía más reformas y ajustes neoliberales antes de ingresar en la "modernidad"? no podríamos pensar ni por un momento que la turbulencia social pudiera haberse originado en el carácter mismo de las reformas que Cavallo defiende con tanta vehemencia?

El presente artículo pretende aportar algunas ideas para el debate tanto de las características como de las alternativas económicas al neoliberalismo, particularmente en lo que atañe a América Latina. La idea explícita de mi propuesta es que, contra lo que se ha proclamado en los ochenta y noventa, sí existen caminos diferentes y menos costosos para recuperar el dinamismo económico de la región, aunque éstos ya no llevarán de regreso a un proteccionismo indiscriminado ni al crecimiento sustitutivo de importaciones.

Con miras a plantear cursos alternativos de acción, el apartado II de este trabajo define y analiza críticamente los fundamentos teóricos de la neortodoxia y reseña el trasfondo internacional, regional y nacional que facilitó su advenimiento.

El apartado III reseña *a grosso modo* las críticas que se han venido esbozando al modelo económico vigente, con especial énfasis en los planteamientos del desarrollo sostenible, el neoestructuralismo y los organismos internacionales desde la UNICEF hasta el Banco Mundial.

También se revisan los cuestionamientos de aquellos preocupados por la inequidad social a que han dado lugar estas políticas.

Mención aparte merecerá el análisis de las limitaciones derivadas del propio desempeño neoliberal. Ante la imposibilidad de esbozar una crítica detallada a todos los aspectos de la ortodoxia, he procedido a su análisis en dos aspectos fundamentales: la evolución del producto y el sector externo. Aunque ello implica dejar de lado el mayor éxito de la ortodoxia (el combate a la inflación), así como dos de sus mayores fracasos (la falla en reformar el Estado y sus serios efectos sociales en términos de educación, salud, empleo y distribución del ingreso), permítaseme, sin embargo, referirme brevemente a estos aspectos, sin cuyo análisis no es posible realizar un balance medurado del neoliberalismo.

<sup>1</sup> Las declaraciones de Domingo Cavallo aparecen en *Dow Jones Emerging Markets Report*, 17 de enero de 1994.

En lo que respecta a la inflación, es verdad que uno de los logros más comúnmente reconocidos a la neoortodoxia es el haber sido capaz de contener los procesos hiperinflacionarios en algunas de las naciones donde éstos amenazaban con paralizar la actividad económica y hacían imposible cualquier cálculo estratégico de los principales actores económicos (Argentina, Bolivia). También, aunque tras muchos intentos fracasados, logró revertir la inflación mexicana que amenazaba tornarse en hiperinflación hacia finales de 1987.

Por su parte, la privatización ha revestido con frecuencia matices ideológicos y, al haber convertido monopolios públicos en monopolios privados (muchas veces bajo sospechas de corrupción y falta de transparencia), difícilmente ha contribuido a aumentar la eficiencia económica en general, aunque ha permitido financiar las reformas al llenar las arcas de los gobiernos y en general ha generado ganancias fáciles para los nuevos propietarios. Sin embargo, el problema de fondo sigue sin tocarse: hoy el Estado latinoamericano es ciertamente más pequeño y gasta menos dinero, pero su estilo de administración no es mejor ni más eficiente que antaño; tampoco se ha podido —o no se ha querido— desterrar la corrupción, el patrimonialismo, el nepotismo y las prácticas ilegales que los neoliberales imputaban al Estado populista. No deja de ser una terrible paradoja que algunos de los modernizadores más radicales como Augusto Pinochet, Carlos Ménem, Fernando Collor y Carlos Andrés Pérez hayan sido acusados de corrupción personal y que por esta causa los dos últimos se hayan visto forzados a abandonar el poder sin concluir los periodos para los cuales habían sido electos. Sobra decir, entonces, que la falacia neoliberal es pensar que el tamaño del Estado y su eficiencia son sinónimos.

El muy importante aspecto de los costos sociales del ajuste neoliberal también se mantiene inexplorado en este trabajo. Muchos otros autores e instituciones han hecho énfasis en tales fallas, notando que la neoortodoxia ha agudizado —cuando no provocado— decrementos del producto per capita, disminución de los presupuestos en educación, salud, ciencia y tecnología, reaparición de las enfermedades infecciosas, y aumento en los niveles de morbilidad, desempleo, informalidad y pobreza extrema. Con respecto a este último punto baste señalar que, hacia 1993, 193 millones de personas sobre un total de 320 millones de latinoamericanos vivían bajo la línea de pobreza. De

ellos, 50 millones cayeron en la pobreza durante los ochenta.<sup>2</sup>

Con estas advertencias en mente, la sección IV revisa comparativamente el desempeño económico —en términos de crecimiento del PIB y comportamiento de la inversión— de aquellas naciones latinoamericanas donde las reformas comenzaron con mayor antelación y profundidad y de los países que siguieron políticas distintas a la ortodoxa; el resultado, como se verá, es poco conclusivo en el sentido de que las políticas neoliberales llevan al crecimiento del producto o al aumento de la inversión privada.

Como se consigna en el apartado V, otro tanto puede decirse de la liberalización comercial que, si bien ha contribuido al aumento de las exportaciones regionales (aunque también, y en no poca medida, a una escalada de las importaciones, sean éstas necesarias o no para el desarrollo de largo plazo), no ha conducido al mejoramiento de la competitividad estructural ni a un fortalecimiento del sector externo de América Latina.

La sección VI esboza los elementos para un modelo de desarrollo alternativo basado en una política de promoción a las exportaciones de alto valor agregado, una política comercial de protección y apoyo selectivos, una mayor inclusión del progreso técnico en los procesos productivos, una reforma a fondo del Estado y una política social que se integre con la política económica y que no constituya tan sólo un apéndice caritativo o compensatorio de ella.

La sección VII, última del ensayo, retoma algunos aspectos tratados en los apartados anteriores y reflexiona, primero, en torno a las características deseables de la estructura estatal que sería necesaria para llevar adelante el modelo de desarrollo que se plantea y, segundo, acerca de las condiciones que podrían facilitar la venta del proyecto a aquellos sectores que pudiesen sentirse amenazados por él. Se propone un Estado schumpeteriano preocupado por la innovación, la competitividad, la garantía de cierta igualdad social y —muy importante— la concertación y la promoción de pactos sociales y políticos incluyentes.

## *II. ¿Qué es el neoliberalismo?*

También referido en este trabajo como reforma neoliberal, ortodoxia

<sup>2</sup> Enrique V. Iglesias, "Reflections on Economic Development: Toward a New Latin American Consensus". Conferencia ofrecida en Columbia University, Nueva York, 7 de Mayo de 1993.

o neoortodoxia, el neoliberalismo es, de acuerdo con Arthur MacEwan "una ideología definida en términos de la primacía del crecimiento, una creencia en el dinamismo intrínseco del mercado y una aceptación tácita de las inequidades sociales".<sup>3</sup> Para los teóricos neoliberales, formados predominantemente en la economía clásica, ésta es una ciencia "dura" que puede medir y aun predecir con alta precisión el desempeño de las actividades económicas. Así, esta corriente asume que arreglando ciertas variables macroeconómicas clave y reduciendo las distorsiones introducidas por la presencia del Estado, el mercado se ajustará automáticamente para recobrar el equilibrio y, posteriormente, acelerar el crecimiento.

A pesar de esta imagen de pulcritud científica, el neoliberalismo no es ajeno a las pasiones humanas, y una de ellas es la revancha. La idea implícita del neoliberalismo contemporáneo es, por así decirlo, que "todo tiempo pasado fue peor", en la medida que obstruyó al desarrollo de las fuerzas del mercado. Por ello, más allá de cierta racionalidad económica, muchas de las medidas que ha puesto en práctica parecen instrumentadas desde el rencor hacia el Estado benefactor-populista, pero no desde una pretendida ciencia neutral y aséptica. En este sentido, el neoliberalismo ha querido ser, sin conseguirlo por completo, un proyecto fundacional a partir del cual casi todo comenzaría de cero. Es por ello que, aun cuando hay aspectos de esta teoría (como la insistencia en la disciplina fiscal) que objetivamente pueden rescatarse como parte de todo proyecto económico responsable, otra parte de la doctrina es poco menos que ideología. Como dice Adam Pzeworski refiriéndose a su aplicación en Europa del Este: "se reemplaza 'nacionalización de los medios de producción' por 'propiedad privada' y 'plan' por 'mercado', pero se deja intacta la *estructura* de la ideología".<sup>4</sup>

El corpus teórico neoliberal se encuentra principal pero no exclusivamente en las obras de miembros de la escuela austriaca de economía como Friedrich Hayek y Ludwig von Mises; los monetaristas del Departamento de Economía de la Universidad de Chicago como Milton Friedman y Arnold Harberger; los librecambistas como Anne Krueger, Bela Balassa y Deepak Lall, y los adeptos de la teoría de la

<sup>3</sup> Arthur MacEwan, "Alternatives to Free Trade: A Critique of the New Orthodoxy", en *Monthly Review*, noviembre, 1992, p. 30.

<sup>4</sup> Adam Pzeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 7.

elección pública (*public choice*), como James Buchanan.<sup>5</sup>

Al menos en América Latina, la política económica neoliberal se distingue por los siguientes rasgos: 1) Estricta disciplina fiscal; 2) Liberalización del comercio exterior, principalmente mediante la acelerada reducción de aranceles y la eliminación de permisos previos de importación; 3) Apertura a los flujos de inversión extranjera, sea ésta directa o en portafolio; 4) Privatización de las empresas paraestatales y reducciones en la plantilla de personal del sector estatal central; 5) Desregulación; 6) En aquellos países de alta inflación, combate a ésta por el lado de la demanda, es decir, mediante la reducción de los salarios reales y el poder de compra de la mayoría de la población; 7) Reforma fiscal, principalmente mediante el aumento de los impuestos indirectos; 8) eliminación de subsidios y 9) Promoción de exportaciones.<sup>6</sup>

Todos estos elementos forman el llamado "consenso de Washington", es decir, el convencimiento de los organismos financieros internacionales, la Reserva Federal y el gobierno nortamericanos, por un lado, y las élites tecnocráticas latinoamericanas, por otro, de que es únicamente siguiendo este camino como los países del continente podrán estabilizar y relanzar sus economías a la competencia internacional. Precisamente por la inclusión del elemento latinoamericano, Enrique Iglesias ha llamado a esta batería de medidas "el consenso de Washington y Latinoamérica".<sup>7</sup>

Cualquiera que sea el nombre que se escoja para denominar a dicha praxis económica, no deja de ser interesante preguntarse cómo, en cuestión de unos pocos años, la política económica latinoamericana dio

<sup>5</sup> Es interesante observar que no existe una considerable masa crítica de teoría neoliberal producida localmente en términos de publicaciones, centros de investigación y actividades académicas a partir de las cuales se puedan estudiar sus ideas en América Latina. En contraste, la patrística ortodoxa en las metrópolis es una prolija productora de textos e ideas con excelente marketing. Véanse, por ejemplo, Ludwig von Mises, *A Critique of Interventionism*, New Rochelle, N.Y., Arlington House, 1977; Milton Friedman, *Free to Choose: A Personal Statement*, Nueva York, Avon, 1981, y Arnold Harberger, *Economic Policy and Economic Growth*, San Francisco, ICS Press, 1985.

<sup>6</sup> Para una caracterización de los rasgos esenciales del "consenso de Washington", véase John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C. Institute for International Economics, 1990, pp. 8-17. También Luiz Carlos Bresser Pereira, "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America", en Luiz Carlos Bresser Pereira et al., *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp.19-20.

<sup>7</sup> Enrique Iglesias, *op. cit.* El énfasis es mío.

un viraje tan significativo como el ocurrido en los ochenta. ¿Qué factores facilitaron el advenimiento arrollador del neoliberalismo? Debemos señalar por lo menos seis.

En primer lugar, las repercusiones del vuelco en el pensamiento económico en los países desarrollados tuvieron un papel importante que jugar; más que un recambio de gobiernos, las elecciones de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en la Gran Bretaña a finales de los setenta y principios de los ochenta significaron una respuesta conservadora a la crisis del Estado de bienestar (*Welfare State*) y del consenso keynesiano que había comenzado a romperse desde finales de los sesenta en los países capitalistas avanzados. Ante la falta de alternativas frente a esa crisis, los ideólogos neoliberales irrumpen con la seguridad del *supply side economics* como respuesta a la incertidumbre económica en Estados Unidos y Europa. Como en general sucede con las modas y las escuelas de pensamiento, las ondas concéntricas de esta teoría económica se extendieron rápidamente hacia América Latina.

En segundo lugar, y en el caso específico de los países periféricos, el neoliberalismo vino a llenar un espacio que habían dejado las teorías del desarrollo, también en crisis desde hacía algunos años. Sea que uno se refiera a la idea de la modernización lineal por etapas *a la* Walt Rostow, o al estructuralismo cepalino, lo cierto es que el neoliberalismo sobrevino justo cuando tales ideas entraban en un profundo cuestionamiento.

En tercer lugar y en el plano de las relaciones internacionales, la utopía colectivista de los setenta que pretendía formar un frente unido de países del Tercer Mundo en búsqueda no sólo de mejores precios para las materias primas, sino también y sobre todo de un Nuevo Orden Económico Internacional, resultó al final poco fructífera. Los países del Sur permanecieron divididos más allá de su retórica en los foros de Naciones Unidas y de las declaraciones bilaterales de distintos gobiernos, mientras las naciones —y ante todo los capitales productivo y financiero— del Norte se fortalecían (se fortalecen) día tras día.

En cuarto lugar, pero de la mayor importancia, el estallido de la crisis de la deuda externa tras la moratoria mexicana en agosto de 1982 actuó como catalizador de todo lo anterior. Las limitaciones fiscales sumadas a la falta de capitales frescos provenientes de la banca internacional provocaron una crisis financiera de alta magnitud. Aun cuando a mediados de los ochenta se hablaba insistentemente de la

posible formación de un club de deudores latinoamericanos para declarar una moratoria o una cesación colectiva de pagos a la banca extranjera, las dificultades propias de la acción colectiva, sumadas al temor de las represalias que una acción de tal magnitud pudiera generar, llevaron a los diversos países a negociar individualmente sus deudas, facilitando con ello una mayor influencia de los organismos internacionales de crédito y la banca internacional en la confección de sus políticas económicas. Eventualmente, las medidas de estabilización se convirtieron en ajuste estructural y en reformas neoliberales.

Un quinto factor que coadyuvó al establecimiento del neoliberalismo fue el fracaso de las políticas antinflacionarias heterodoxas que a mediados de los ochenta se intentaron en Argentina, Brasil y Perú. Al no poder detenerse la hiperinflación, el camino para instrumentar la ortodoxia quedó abierto en esos países. Como dice Dani Rodrik, "la experiencia de alta inflación y crecimiento negativo año tras año eventualmente preparó el terreno para emprender una serie de políticas completamente distintas y la percepción de que restaurar la salud económica redundaría un beneficio colectivo creció tanto que terminó opacando las consideraciones distributivas".<sup>8</sup>

En sexto lugar, el fortalecimiento de las élites tecnocráticas al interior de los aparatos estatales latinoamericanos contribuyó al cambio de políticas. Con frecuencia se argumenta que la ortodoxia fue una mera imposición de los organismos de crédito sobre las naciones latinoamericanas. Aun cuando hay cierta verdad en ello (sobre todo en lo que respecta a los países pequeños carentes de elencos tecnocráticos compactos), lo cierto es que en naciones como México después de 1982 y Argentina después de 1990, los diseñadores de la política económica estuvieron dispuestos a llevar las reformas incluso más allá de los límites que el Banco Mundial consideraba prudentes. No sin ironía, Miles Kahler señala que en estos países el diálogo entre los organismos internacionales de crédito y los tecnócratas "se asemejaba a la proselitización de los ya convertidos".<sup>9</sup> Podría agregarse que si el Fondo Monetario Internacional y sus prescripciones no hubiesen existido, los equipos tecnocráticos los hubieran inventado al menos en algunos países de América Latina—.

<sup>8</sup> Dani Rodrik, "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why so Late? Why Now? Will it Last?", en *NBER Working Paper*, no. 3947, 1992.

<sup>9</sup> Miles Kahler, "International Financial Institutions and the Politics of Adjustment", en Joan Nelson (ed) *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick, N.J., Transaction Books, 1989, p. 152.

### III. De la denuncia a las alternativas: en busca de un camino diferente

A lo largo de los ochenta y los noventa son numerosas las críticas que se han enderezado contra el proyecto neoliberal, no sólo en América Latina y otras áreas periféricas, sino también en los países capitalistas avanzados. La tarea no ha sido fácil, en la medida en que cualquier camino alternativo que se pretenda serio debe llenar los tres pasos siguientes:

- Una documentada crítica de las fallas estructurales y coyunturales del modelo neoliberal;
- una exposición de la(s) posible(s) alternativa(s); y
- una explicación de cómo el conjunto de políticas alternativas que se propone sería operacionalizado en el mundo real.

Aunque no todas cumplen con tales requisitos, en los siguientes párrafos consignamos y analizamos brevemente las principales objeciones y alternativas a la ortodoxia sugeridas hasta hoy, que son el desarrollo sostenible, el neoestructuralismo, las tesis de diversos organismos internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, y las ideas provenientes de la izquierda del espectro político.

Preocupado por la creciente escasez de recursos naturales, la contaminación ambiental, la tala inmoderada de bosques, el agotamiento de la capa de ozono y las amenazas a la biodiversidad, el *desarrollo sostenible* plantea no sólo una crítica a la ortodoxia, sino a la propia utopía industrialista heredada del iluminismo y la Revolución industrial, y reforzada desde el siglo XIX en sus versiones capitalista y comunista. La idea central del desarrollo sostenible es la de que el crecimiento económico no debe realizarse a costa de las próximas generaciones ni de la salud ecológica del planeta. También plantea la importancia de la interdependencia para resolver los problemas mundiales y reconoce que los países en desarrollo deberán tener un papel protagónico y recoger mayores beneficios del orden alternativo.<sup>10</sup>

Algunos organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han tomado nota de estas

<sup>10</sup> Un documento señero para entender el concepto de desarrollo sostenible a nivel global es: Comisión Palme, *Una responsabilidad común en los años 90. La Iniciativa de Estocolmo sobre seguridad global y gobernabilidad*, Estocolmo, Oficina del Primer Ministro, 1991. En torno al consumismo y los peligros que entraña para la reproducción de la especie humana y la vida en el planeta, véase Alan Durning, *How Much is Enough? The Consumer Society and the Future of the Earth*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 1992.

preocupaciones y, considerando que la mayor parte de las mediciones tradicionales del "progreso" están sesgadas por una visión puramente economicista, han sugerido indicadores complejos para medir el progreso no sólo en términos de avance material sino también de la calidad de vida; tales indicadores se conocen bajo el nombre genérico de "desarrollo humano".<sup>11</sup> A pesar de la razón básica que asiste a los defensores del desarrollo sostenible, es un hecho que gran parte de las teorías económicas actuales siguen basándose en la idea de que "más es mejor", sin contemplar ni al medio ambiente ni a la calidad de vida como variables dependientes. Como sea, es bastante probable que tales preocupaciones se incorporen cada vez más en el debate, e incluso se consagren como paradigmas centrales de la teoría económica del futuro.

Ya dentro del debate en las coordenadas tradicionales de progreso y crecimiento, tanto el *estructuralismo* como el *neoestructuralismo* han formulado sendas críticas a la doctrina neoliberal. El primero, representado sobre todo en las ideas clásicas de la CEPAL, tendió a entrar en una parálisis teórica a medida que el paradigma desarrollista se erosionaba y el neoliberal ocupaba su lugar. Hacia finales de los ochenta, sin embargo, la CEPAL comenzó a exponer un nuevo pensamiento que conserva algunos de los rasgos estructuralistas típicos, pero también reformula muchas de las tesis cepalinas y realiza ciertas críticas a la ortodoxia.<sup>12</sup> Sin embargo la CEPAL, en tanto que institución, no ha dejado de ser influenciada por el neoliberalismo, y algunos de sus recientes documentos evidencian giros de 180 grados con respecto a posiciones anteriores.<sup>13</sup>

En los noventa, y no siempre dentro de los confines propiamente institucionales de la CEPAL, las opciones se han ido ampliando, abriendo así paso al neoestructuralismo, cuyo objetivo explícito es, en

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, PNUD, *Human Development Report 1990*, Nueva York, Oxford University Press for the UNDP, 1990.

<sup>12</sup> CEPAL, *Towards Sustained Development in Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, CEPAL, 1989.

<sup>13</sup> Por ejemplo, las prescripciones cepalinas tradicionales eran escépticas de los potenciales beneficios de la inversión extranjera para América Latina. Hoy se le concibe como motor del crecimiento y generadora de beneficios para las economías nacionales. CEPAL, *World Investment Report, 1992. Transnational Corporations as Engines of Growth. Summary*. Santiago de Chile, agosto de 1992.

palabras de su más destacado exponente, "formular una alternativa al neoliberalismo".<sup>14</sup> Mientras la neoortodoxia brinda prioridad a los precios, los mercados y el balance de los flujos económicos a corto plazo, el neoestructuralismo tiene una visión histórica a mediano y largo plazos, al tiempo que reevalúa el potencial productivo estratégico de América Latina, redefine el papel que el Estado habrá de jugar en el desarrollo futuro de la región y rescata algunos aspectos monetarios y financieros de la ortodoxia liberal que juzga positivos. A nivel latinoamericano no cabe duda que el neoestructuralismo es una de las alternativas más completas, viables y mesuradas *vis a vis* la ortodoxia neoliberal, y seguramente en los años por venir habremos de presenciar mayores y mejores contribuciones teóricas por parte de los miembros de esta corriente.

Otro grupo de críticas y alternativas proviene de los diversos *organismos internacionales*. De entre éstos, el cuestionamiento más importante al modelo como tal lo ha elaborado un grupo de economistas de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia y la Familia (UNICEF). Bajo el título de *Ajuste con rostro humano*, el documento seminal de esta corriente reconoce que es necesario "poner la casa en orden", pero señala que los procesos de cambio estructural en las naciones periféricas deben tener en cuenta las implicaciones humanas, la satisfacción de las necesidades básicas y el alivio de la pobreza, amén de sentar las bases para un desarrollo económico sostenido en el largo plazo. En otras palabras, dicen los autores, "el asunto no debería ser ajuste *o* crecimiento, sino ajuste *para* el crecimiento".<sup>15</sup>

Por su parte, instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, originalmente defensoras de la ortodoxia a ultranza, han tendido a incorporar cada vez más en su discurso preocupaciones por los costos sociales del modelo. Las teorías de desarrollo endógeno que conciben la formación de capital humano como una pieza clave en todo proceso de desarrollo son cada vez más utilizadas por estos organismos.

Cuando se contrastan las preocupaciones distributivas y educa-

<sup>14</sup> Osvaldo Sunkel (ed), *Development from Within. Towards a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1993, p. 2.

<sup>15</sup> Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart (eds), *Adjustment with a Human Face*, vol 1., Oxford, Clarendon Press, 1987, p. 5.

cionales de los informes anuales del Banco Mundial en los últimos años<sup>16</sup> con la praxis de los gobiernos en América Latina, uno bien puede concluir que *por lo menos a nivel teórico*, éstos se ubican en un plano mucho más conservador que la institución internacional. Mas todavía, tanto el BID como el BM parecen estarse abriendo a voces que critican sus prescripciones no sólo en términos sociales, sino también en términos de crecimiento e inversión.<sup>17</sup>

El último grupo de críticas a la ortodoxia proviene de lo que genéricamente podríamos llamar fuerzas de izquierda. Ya sea en la academia o en la arena política, en los ochenta éstas tendieron a *denunciar* al neoliberalismo casi exclusivamente desde el punto de vista social o político, más que desde la perspectiva económica. Así, frente a la crítica de la izquierda, la ortodoxia se ha legitimado a sí misma invocando su racionalidad económica y escondiendo sus impactos sociales, y ha resultado más convincente en relación directa con el tono airado de las protestas (el ruido) y la debilidad de las alternativas (las nueces). Es difícil derrotar algo con nada.

La denuncia ideológica de la ideología neoliberal —formulada no sólo desde la izquierda sino desde las más diversas posiciones— le ha resultado particularmente útil a la ortodoxia para colocar en el mismo saco a todas las críticas, polarizar el debate con falsas dicotomías y descalificar a sus adversarios en nombre de la ciencia. Así, por ejemplo, quienes critican las modalidades y ritmo de la apertura pasan a ser autárquicos; quienes señalan los costos sociales del modelo son encasillados con el populismo, y quienes critican la lógica e irregularidades de las privatizaciones se convierten en estatistas irredentos.<sup>18</sup>

Frente a ello, la mejor estrategia para superar críticamente al neoliberalismo debería seguir los siguientes pasos:

- *Despolarizar el debate* y recorrerlo al centro;
- sin abandonar las preocupaciones sociales, criticar a la *política económica* neoliberal desde la *economía política* de la competitividad

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *World Development Report 1991*, Washington, D.C., The World Bank, 1991, especialmente capítulo 3.

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Vittorio Corbo, Stanley Fischer y Steven R. Webb, *Adjustment Lending Revisited. Policies to Restore Growth*, Washington, D.C., The World Bank, 1990.

<sup>18</sup> Un espléndido análisis de las dicotomías se encuentra en John Sheahan, "Development Dichotomies and Economic Strategy", en Simón Teitel (ed), *Towards a New Development Strategy for Latin America. Pathways from Hirschman's Thought*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1992.

y el desarrollo;

- *desvincularse* de una historia keynesiana que ya no volverá, y formular las alternativas más en términos de construcción del futuro que de regreso al pasado.

Es desde esta perspectiva y con ese ánimo que los capítulos siguientes revisan el desempeño del crecimiento, la inversión y el sector externo en la era neoliberal de América Latina.

#### *IV. Crecimiento, inversión y neoortodoxia*

La mayor parte de las naciones latinoamericanas comenzó a recurrir a diversos tipos de políticas neoliberales a principios de los ochenta, aunque el antecedente inmediato se encuentra en las medidas económicas puestas en marcha por los regímenes militares de Chile, Argentina y Uruguay a mediados de los setenta. Ante el sonado fracaso neoliberal en los dos últimos países, la respuesta más común a los críticos de la ortodoxia es que los "paquetes" no se aplicaron a fondo, y que sus fallas tienen más que ver con su falta de coherencia y profundidad que con su naturaleza misma.<sup>19</sup>

Suponiendo sin conceder que esto sea cierto, de todos modos la experiencia más reciente de una América Latina que pone en práctica la ortodoxia bajo gobiernos civiles dista de ser alentadora. Para documentar esta crítica es necesario, entonces, detectar el punto de partida de las políticas neoliberales que, es obvio decirlo, no comenzaron al unísono en todas las naciones. El cuadro 1 muestra las fechas de inicio de los experimentos neoortodoxos en algunos países latinoamericanos; en términos generales el comienzo se vinculó con los programas de estabilización, que en muchos casos se convertirían, a la vuelta del tiempo, en ajuste estructural.

El cuadro 2 muestra que, a lo largo de los ochenta, la totalidad de las economías más desarrolladas de América Latina puso en marcha al menos algún tipo de medidas liberales. Sin embargo, y en la medida

<sup>19</sup> Como tantas otras ortodoxias, el neoliberalismo parece estar afectado de lo que llamaré "la disculpa de San Benito". Este personaje, monje italiano del siglo VI y fundador de una de las órdenes más conocidas de la iglesia católica, consideraba que si las cosas marchaban bien, el éxito debía atribuirse a Dios; si las cosas iban mal, la culpa era de los seres humanos. De la misma manera, para los neoliberales los éxitos suceden gracias a sus políticas, mientras que los fracasos se deben a terremotos, mala aplicación de las recetas estabilizadoras, falta de profundidad en las reformas, etc.

CUADRO 1  
COMIENZO DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION  
EN AMERICA LATINA  
(Países seleccionados)

País	Comienzo	Política heterodoxa
Bolivia*	1985	
Chile**	1974	
Perú	1979	(1985-1989)
Argentina*	1976	(1983-1987)
Brasil	1979	(1986-1987)
Jamaica**	1980	
México**	1982	
Colombia+	1984	
Venezuela	1983	
Costa Rica**	1983	
Nicaragua	1989	
Ecuador+	1984	
Uruguay*	1975	

\* Política neoliberal incoherente iniciada bajo régimen militar.

\*\* Política neoliberal coherente e intensiva.

+País de inflación tradicionalmente baja y disciplina fiscal.

FUENTE: Elaborado por el autor con base en Robert Kaufman, "Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil and Mexico", en Joan Nelson (ed) *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Barbara Stallings, "Politics and Economic Crisis: a Comparative Study of Chile, Peru and Colombia", en *ibid.*; John Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, 1990; y David Ruccio, "The Hidden Successes of Failed Economic Policies", en *NACLA. Report of the Americas*, vol. XXVI, no. 4, febrero de 1993.

en que el alcance y ritmo de éstas han sido distintos a lo largo de la región, en términos de evaluación del crecimiento del PIB es posible distinguir diversas experiencias. De lo consignado en los cuadros 1 y 2 emergen al menos cinco grupos: los países donde las reformas han sido aplicadas durante más tiempo y con mayor vigor (Chile, México, Costa Rica, Jamaica y Bolivia); los países que instrumentaron progra-

CUADRO 2  
AMERICA LATINA: SUMARIO DE LAS REFORMAS EN LOS OCHENTA

País	Disciplina fiscal	Prioridades de gasto Público	Reforma fiscal	Liberalización financiera	Tasa de cambio competitiva	Liberalización comercial	Inversión extranjera directa	Priva- tización	Desregu- lación
Bolivia	++	++	++	++	+	++	+	0	++
Chile	+	0	+	++	++	++	+	+ + <sup>a/</sup>	+
Perú	-	-	0	-	-	-	-	-	0
Argentina	+	0	0 <sup>a/</sup>	0	+	0 <sup>a/</sup>	+	+ <sup>a/</sup>	+ <sup>a/</sup>
Brazil	0	-	+	0	+	0	-	+	-
México	++	0	++	0	+	++	++	++	+
Colombia	++	0	+	+	++	+	0 <sup>a/</sup>	+	0
Venezuela	0	0	0 <sup>a/</sup>	+	+	++	+	+ <sup>a/</sup>	+
Jamaica	+	0	++	+	+	++	+	+	+
Costa Rica	++	0	++	0	++	+	+	+	+

++ Reforma sustancial

+ Algún grado de reforma (o nula necesidad de ella).

0 Ningún cambio importante, o cambios mixtos.

- Regresión.

<sup>a/</sup> Más acción esperada en breve.

FUENTE: John Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, 1990, p. 64.

mas ortodoxos-heterodoxos-ortodoxos en distintos ciclos (Argentina, Brasil y Perú); los países en donde las reformas fueron poco impetuosas y reducidas en alcance (Venezuela); los países que no pusieron en práctica políticas de ajuste estructural —aunque sí de estabilización— porque sus finanzas eran básicamente sanas y sus deudas con el exterior no les resultaban tan apremiantes (Colombia, Paraguay, Ecuador) y los países que ensayaron economías socialistas o mixtas con fuerte participación estatal (Cuba y Nicaragua).

Los datos consignados en el cuadro 3 expresan el verdadero alcance de la llamada "década perdida" en América Latina. De 1981 a 1990, el crecimiento acumulado de la región fue de 12.4 por ciento, lo que en promedio representa una cifra ligeramente superior a 1 por ciento al año. Si bien es cierto que las condiciones de la economía internacional eran más favorables en décadas pasadas, es claro que la cifra está muy por debajo de los tradicionales incrementos de 5-6 por ciento registrados durante lo que Albert O. Hirschman ha llamado *les trente glorieuses* (1950-1980), por debajo del ritmo de crecimiento de la economía mundial que en los ochenta fue de 3 por ciento al año, y también lejos de compensar el crecimiento demográfico que durante los ochenta promedió 2 por ciento en la región.<sup>20</sup>

Razonablemente podría esperarse que aquellos países que primero pusieron en marcha programas de estabilización y ajuste registrasen mayores niveles de crecimiento del producto que aquellos que se incorporaron tarde a la ortodoxia o bien que los que no aplicaron las reformas con la misma fuerza. Sin embargo, no existe ninguna evidencia apabullante de que esto haya tenido lugar.

Tomemos, por ejemplo, el caso mexicano, publicitado como uno de los más exitosos en la aplicación del neoliberalismo. A pesar de una coherente y extensa instrumentación de las medidas ortodoxas durante los ochenta, el crecimiento promedio de la economía mexicana fue de sólo 1.5 por ciento, apenas ligeramente mayor a la tasa promedio regional de 1.3 por ciento. Jamaica creció un poco más, con 1.7 por ciento, mientras Costa Rica alcanzó 2.5 por ciento. Tras la puesta en marcha de uno de los planes de ajuste más dramáticos en la historia de América Latina, Bolivia logró revertir el crecimiento negativo de la economía que había mostrado durante la primera mitad de la década, y obtuvo un promedio positivo de 1.2 por ciento entre 1985 y 1990.

<sup>20</sup> Naciones Unidas, *World Statistics in Brief*, Nueva York, Naciones Unidas, 1992, p. 94.

CUADRO 3  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DEL PIB, 1981-1990

Región y país	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Variación acumulada 1981-1990
América Latina y el Caribe	-2.7	3.5	3.5	3.7	3.1	0.9	1.5	-0.5	12.4
Países exportadores de petróleo	-3.7	2.8	2.3	0.1	2.5	2.2	0.3	2.5	14.6
Bolivia	-4.5	-0.6	-1.0	-2.5	2.6	3.0	2.7	2.5	-1.4
Colombia	1.9	3.8	3.8	6.9	5.6	3.7	3.4	3.5	42.4
Ecuador	-1.2	4.8	4.8	3.4	-9.5	15.4	-0.3	1.5	24.3
México	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7	1.3	3.0	2.5	15.2
Perú	-12.0	4.8	2.2	8.7	8.0	-8.0	-10.9	-5.0	-9.9
Trinidad y Tobago	19.8	-1.4	-1.4	-2.0	-6.4	-3.7	-1.3	0.5	2.2
Venezuela	-5.5	-1.5	-0.1	6.9	5.1	6.1	-7.1	4.5	5.2
Países no exportadores de petróleo	-1.8	4.1	4.5	6.6	3.5	-	2.5	-2.8	10.8
Sudamérica	-2.1	4.4	4.9	7.0	3.5	-	2.4	-3.0	10.8
Argentina	2.6	2.4	-4.4	6.0	2.1	-2.8	-4.5	-2.0	-13.3
Brasil	-3.4	5.1	8.4	7.5	3.7	-	3.6	-4.0	17.2
Chile	-2.4	5.7	2.1	5.5	4.9	7.6	9.3	2.0	29.0
Guyana	-9.9	2.2	1.1	0.2	0.7	-2.9	-5.1	-1.5	-24.6
Paraguay	-3.0	3.2	4.0	-0.3	4.5	6.7	5.9	3.0	36.4
Uruguay	-6.0	-1.3	0.2	7.8	6.4	0.2	1.3	0.5	-0.9
Centroamérica y el Caribe	1.2	1.1	-0.3	2.3	4.2	-0.4	3.1	0.2	10.8
Barbados	0.4	3.6	1.0	5.1	3.2	3.0	4.5	-3.0	10.6
Cuba	4.9	7.2	4.6	1.2	-3.9	2.5	1.0	1.0	44.2
Haití	0.6	0.4	0.4	1.0	-0.3	-0.2	0.5	-2.0	-5.8
Jamaica	1.9	-0.8	-5.4	2.2	6.7	1.1	6.3	2.0	17.2
Panamá	-0.1	-0.4	4.8	3.5	2.0	-16.0	-0.7	1.0	1.0
República Dominicana	5.0	0.3	-1.9	3.1	7.7	1.1	4.6	-4.0	23.1
Mercado Común Centroamericano	-	1.9	-	1.7	3.3	2.0	2.9	1.8	8.8
Costa Rica	2.7	7.8	0.7	5.3	4.5	3.3	5.6	3.5	25.4
El Salvador	0.6	2.3	1.8	0.5	2.7	1.5	1.1	3.0	-1.7
Guatemala	-2.7	-	-0.6	0.3	3.6	4.0	3.8	3.0	9.0
Honduras	-0.1	2.5	2.0	4.7	4.5	4.9	2.3	-1.0	20.4
Nicaragua	4.6	-1.6	-4.1	-1.0	-0.7	-10.9	2.9	-5.5	-17.3

FUENTE: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Por último Chile, el "milagro", presentó un incremento del PIB de 2.9 por ciento. Si se toma desde el principio del experimento neoliberal, el crecimiento promedio del PIB en Chile fue de 2.4 por ciento entre 1974 y 1989. La cifra podrá ser un milagro en los ochentas, pero es bastante modesta en relación con el desempeño previo de la economía chilena, que creció 4.3% anual entre 1950 y 1973.<sup>21</sup>

El corazón del argumento es que los países que siguieron diferentes cursos mostraron similares —e incluso mejores— logros que las naciones defensoras de la ortodoxia a ultranza. Por ejemplo, a pesar de las mezclas de política económica y los recurrentes ciclos alto-siga-alto, Brasil logró obtener un crecimiento promedio de 1.7 por ciento en el PIB, cifra mayor que la de México. Colombia y Paraguay, países con inflación tradicionalmente baja y prácticas conservadoras de gasto, se ubicaron por encima de Chile, y Ecuador lo hizo mejor que México, Jamaica y Bolivia. Finalmente, las experiencias de aquellos países que siguieron políticas económicas post-capitalistas son mezcladas: Cuba tuvo el mayor crecimiento de América Latina (si es que el llamado "producto social" significa algo), mientras que Nicaragua tuvo el crecimiento más bajo, en parte por el asedio externo y en parte debido a sus deficientes programas económicos.

En lo que respecta a la inversión, uno de los supuestos del modelo neoliberal era que, al eliminarse las distorsiones e inhibiciones que la intervención estatal imponía al capital privado, éste se aprestaría a invertir en las áreas dejadas en libertad por el sector público. Lejos de suceder así, la caída de la inversión pública no fue compensada por flujos privados. Tomando como estudio los casos de Chile, México y Bolivia (tres de los tempranos reformadores) y de Argentina y Brasil (dos de los indecisos entre ortodoxia y heterodoxia), Servén y Solimano<sup>22</sup> han encontrado que, hacia finales del periodo 1985-1989, ninguno de esos países había recuperado los niveles de inversión total de 1978-1981. Al analizar comparativamente el comportamiento de la inversión pública y privada, dichos autores han encontrado que salvo en Chile, donde curiosamente la primera pasó del 5.3 al 5.9 por ciento del PIB, en el resto de los países ambas disminuyeron sistemática-

<sup>21</sup> Ricardo Ffrench-Davis y Oscar Muñoz "Economic and Social Instability in Chile", en Simón Teitel (ed), *op. cit.*, p. 306.

<sup>22</sup> Luis Servén y Andrés Solimano "Economic Adjustment and Investment Performance in Developing Countries: The Experience of the 1980's", en Vittorio Corbo et al., *op. cit.*, pp. 121-122.

mente. En el caso extremo de Bolivia, la inversión privada pasó de 6.3 al 2.4 por ciento mientras la pública pasó del 9.4 al 2.5 por ciento del PIB entre 1978 y 1989. En suma, la relación inversión/PIB, que en estos países solía ser de entre 20 y 25 por ciento, hacia finales de los ochenta se había desplomado a promedios de entre 10 y 15 por ciento, muy baja en comparación con Corea del Sur (31 por ciento) y Singapur (39 por ciento).<sup>23</sup> En suma, en términos de crecimiento la evidencia del éxito de las políticas ortodoxas es, por lo menos, escasa, y no muestra que el neoliberalismo logre necesariamente mayor crecimiento que los programas conservadores de gasto, e incluso que algunas de las políticas heterodoxas. En cuanto a su capacidad para incrementar la inversión total, la evaluación es francamente desalentadora. En suma, tanto la falta de dinamismo económico en América Latina como el deficiente desempeño del sector externo que habremos de revisar en el siguiente apartado —ambas debidas en parte a la crisis del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones y a la crisis de la deuda externa, pero también a las deficiencias propias de las políticas neoliberales— obligan a buscar otras opciones de desarrollo, cuyos principales rasgos exploraremos en las siguientes páginas.

#### *V. El sector externo y los mitos de la apertura*

Los principales temas a discutir en la presente sección son la composición de las exportaciones y la pérdida de competitividad de América Latina *vis a vis* el resto del mundo, las consecuencias de la que a nuestro juicio ha resultado una exagerada apertura comercial y financiera, la escasez de inversión tanto nacional como foránea, y la extrema vulnerabilidad en que algunos países latinoamericanos se han colocado a sí mismos como resultado de las políticas neoliberales.

#### *¿Cuánto exportamos?*

Uno de los logros más invocados por la ortodoxia es que las medidas económicas asociadas con ella han logrado producir un aumento en las

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 124.

CUADRO 4  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ENTRADAS NETAS DE CAPITAL  
Y TRANSFERENCIAS DE RECURSOS

Año	Entrada neta de capitales 1	Ganancias netas y pago de intereses 2	Transferencias netas y pago de intereses 3 = 1 - 2	Exportaciones de bienes y servicios 4	Transferencias de recursos/ exportaciones de bienes y servicios 5 = 3 / 4
1975	14.3	5.6	8.7	41.1	21.2
1976	17.9	6.8	11.1	47.3	23.5
1977	17.2	8.2	9.0	55.9	16.1
1978	26.2	10.2	16.0	61.3	26.1
1979	29.1	13.6	15.5	82.0	18.9
1980	32.0	18.9	13.1	104.9	12.5
1981	29.8	28.5	11.3	113.2	10.0
1982	20.1	38.8	-18.7	103.0	-18.2
1983	2.9	34.5	-31.6	102.4	-30.9
1984	10.4	37.7	-26.9	113.8	-23.6
1985	3.0	35.3	-32.3	109.0	-29.6
1986	9.9	32.7	-22.8	94.7	-24.1
1987	15.1	31.4	-16.3	108.1	-15.1
1988	5.5	34.3	-28.8	122.8	-23.5
1989	10.1	37.4	-27.3	136.4	-20.0
1990	17.9	36.8	-18.9	147.1	-12.8

FUENTE: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

exportaciones regionales. Mientras América Latina en su conjunto exportaba 104.1 mil millones de dólares en 1980, para 1990 la cifra había llegado a 147.1 mil millones de dólares (véase cuadro 4). Si únicamente tomamos este renglón de la balanza de pagos y no incluimos las transferencias de recursos hacia el exterior ni las importaciones, el balance parece positivo, en la medida en que los ingresos por exportaciones de 1990 superaron en casi 50 por ciento a las de la década anterior.

En este renglón, sin embargo, nuevamente se hace necesario desagregar los datos de los diversos países y mirarlos a la luz de la historia económica reciente, así como de las políticas económicas instrumentadas en los ochenta. El cuadro 5 da cuenta del crecimiento del valor de las exportaciones de los principales países latinoamericanos entre 1970 y 1992.

Los modelos neoliberales, que prometen aumentar las exportaciones, parecen haber contribuido a hacerlo. Aunque no disponemos de datos que nos permitan ubicar la evolución de las exportaciones a partir de la fecha exacta del inicio de las políticas ortodoxas en cada país, las cifras consignadas nos brindan un panorama adecuado de la evolución de las exportaciones en los ochenta. Mientras Bolivia, Costa Rica y Chile han visto aumentar sus exportaciones a partir de la llamada apertura, el filo exportador de México decayó durante los ochenta. Mientras tanto, en las naciones con políticas ortodoxas-heterodoxas-ortodoxas, los resultados no podrían ser más mezclados: las exportaciones brasileñas crecieron a un ritmo acelerado hasta 1987, cuando comenzaron a experimentar un declive considerable; mientras tanto, Argentina y Perú muestran una caída vertical de las exportaciones asociada con los periodos de heterodoxia y un concomitante repunte (mucho más claro en el caso argentino) a partir de 1987. El tercer grupo de países, muy cauto en abatir radical e indiscriminadamente las barreras al comercio durante los ochenta, aumentó sus exportaciones a un ritmo más que aceptable: como en el caso de la tasa de crecimiento del PIB, Colombia resultó nuevamente el país latinoamericano con más alto porcentaje de aumento en el volumen de exportaciones entre 1982 y 1987, mientras las ventas de Ecuador y Paraguay al resto del mundo crecían al ritmo promedio de América Latina; es interesante notar, sin embargo, que el periodo de mayor apertura iniciado hacia finales de los ochenta parece haber incidido positivamente en el considerable repunte exportador que los dos últimos países mostraron

CUADRO 5  
 CRECIMIENTO DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE  
 BIENES Y SERVICIOS NO FACTORIALES EN PAISES  
 LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS, 1970-1992  
 (Tasas anuales de crecimiento a precios constantes)

País	1970-80	1982-87	1987-92
<i>Países con aplicación plena de la ortodoxia</i>			
Bolivia	0.6	0.6	8.1
Chile	10.2	6.5	10.9
Costa Rica	5.9	5.7	10.9
México	8.3	5.8	3.5
<i>Países con políticas ortodoxas heterodoxas-ortodoxas</i>			
Argentina	4.8	-0.1	6.6
Brasil	9.9	9.7	5.5
Perú	2.7	-4.5	0.5 <sup>a</sup>
<i>Países con baja inflación y políticas fiscales conservadoras</i>			
Colombia	5.7	10.2	6.7
Ecuador	14.0	3.3	9.1
Paraguay	6.1	9.5	5.4
<i>Países que aplicaron una ortodoxia limitada</i>			
Venezuela	-7.3 <sup>b</sup>	3.6	4.4

<sup>a</sup> 1987-91

<sup>b</sup> 1974-80

FUENTE: Datos tomados del Banco Mundial, *Latin America and the Caribbean. A decade after the debt crisis*, Washington, The World Bank, 1993. La clasificación de los países es de JLL.

entre 1987 y 1992. Finalmente, Venezuela se recuperó un tanto de la crisis exportadora que vivió en los setenta, pero su desempeño en ge-

neral fue bastante modesto.

La moraleja de la historia es que *cierto grado* de apertura parece ir de la mano con el aumento de las exportaciones, máxime en naciones que, como las latinoamericanas, llegaron a tener en décadas pasadas aranceles de 100 y hasta 500 por ciento. Sin embargo, como lo revisaremos más adelante, el desempeño de estos países no arroja evidencia concluyente en el sentido de que una apertura abrupta de la economía necesariamente conduzca al éxito exportador o a la competitividad internacional. Más aún, el caso de las aperturas moderadas y selectivas que logran resultados mejores o semejantes a la ortodoxia parece ser suficientemente ilustrativo de que el librecambismo irrestricto no es la única ni la mejor alternativa para desarrollar las exportaciones.

### *¿Qué exportamos?*

Un asunto de la mayor importancia en términos del presente trabajo es indagar qué tipo de productos está vendiendo América Latina al exterior, y ubicar el aparente auge exportador de la región en coordenadas más amplias. Una mirada al cuadro 6 sería un buen punto de partida.

Del cuadro se desprende que, al menos en relación con los setenta, América Latina vende cada vez más bienes primarios y manufacturas en el mercado mundial. Pero mientras en los ochenta los primeros cre-

CUADRO 6  
AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE  
LAS EXPORTACIONES DE SECTORES, 1965-1987  
(Porcentajes anuales de cambio)

Período	Total	Bienes primarios	Manufacturas
1965-73	-0.4	-1.9	16.7
1973-80	2.2	0.2	2.3
1980-87	3.4	2.3	6.1

FUENTE: Banco Mundial, *World Development Report 1991*, Washington, The World Bank, 1992.

cían por encima de sus niveles históricos, las segundas apenas tratan de recuperar los ritmos de crecimiento que tuvieron entre 1965 y 1973. Esto nos lleva a explicar el hecho de que, a pesar de que las políticas liberales han ayudado a aumentar las exportaciones, la competitividad de América Latina en los mercados mundiales ha sufrido un serio traspíe. De acuerdo con Enrique Iglesias las exportaciones de la región, que representaban 12 por ciento del total mundial en 1980, han pasado a significar únicamente 4 por ciento del total mundial en los noventa.<sup>24</sup>

Para ilustrar esta declinación —que a nuestro juicio está relacionada con el estancamiento o disminución de las exportaciones industriales de la región— tomemos como ejemplo las exportaciones *manufacturadas* de 1986; entonces, Corea del Sur exportó 31.9 mil millones de dólares, Taiwan 35.9 mil millones, y Singapur (que es una isla dotada de una superficie considerablemente más pequeña que la Ciudad de México y apenas mayor que Manhattan) 14.7 mil millones, mientras Brasil exportaba 9.1 mil millones y México 4.1 mil millones de dólares.<sup>25</sup>

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que el grueso de las exportaciones latinoamericanas es de escaso valor agregado; ello concuerda con el hecho de que ha sido tan sólo el volumen —pero no el precio— de las mercancías de exportación lo que en realidad ha crecido. En este sentido, América Latina ha vivido en los últimos años como la pequeña Alicia en el clásico infantil de Lewis Carrol: corriendo para permanecer (en el mejor de los casos) en el mismo lugar.

Por ejemplo Chile, la estrella polar del firmamento económico en América Latina, muestra un récord más bien pobre en términos del fomento de las exportaciones de alto valor agregado: la proporción de manufacturas como proporción total de las exportaciones chilenas pasó de 9 por ciento en 1980 a apenas 11 por ciento en 1991.<sup>26</sup> Aún más, el valor agregado per capita de las manufacturas en 1981 fue 16 por ciento más bajo que en 1974, cuando fue lanzado el programa neoliberal.<sup>27</sup> Ambos datos compaginan perfectamente con el hecho de que las llamadas exportaciones "no tradicionales" escalaron del 12 al 25 por ciento sobre el total de las exportaciones entre 1974 y 1990.

<sup>24</sup> Enrique V. Iglesias, *loc. cit.*

<sup>25</sup> Sanjaya Lall, "The Role of Technology in Economic Development", en S. Teitel (ed), *op. cit.*, p. 196.

<sup>26</sup> Banco Mundial, *Latin America and the Caribbean. A Decade After the Debt Crisis*, Washington, D.C., The World Bank, 1993, p. 163.

<sup>27</sup> R. Ffrench-Davis en S. Teitel, *op. cit.*, p. 313.

El asunto clave no sólo para Chile, sino para la mayoría de los otros países latinoamericanos es: ¿qué son las "exportaciones no tradicionales" o "nuevos productos"? Son productos básicos (algunas veces ligeramente manufacturados), diferentes de la principal mercancía primaria que los países exportaban en años anteriores. En Chile los nuevos productos son mariscos, miel de abeja, frutas, hortalizas, y leña en adición al cobre (que, por cierto, sigue representando 50 por ciento de las exportaciones chilenas y se explota bajo la dirección de CODELCO, una empresa estatal). En Costa Rica los productos no tradicionales son cultivos como la nuez de macadamia amén de los tradicionales plátano y café. En Argentina son aceites naturales, pescado y fruta en adición a la tradicional carne empacada.<sup>28</sup> Sintomático del rezago latinoamericano es que este país, que a principios de siglo parecía condenado al desarrollo y cuyo organismo empresarial cúpula, la Unión Industrial Argentina (UIA), se fundó en 1887, hoy todavía obtenga la mayor parte de sus divisas vía exportaciones de aceite de soya.

La ortodoxia podría responder a estas críticas con dos argumentos:

1) que el patrón de exportaciones con predominio de productos básicos es un rasgo tradicional de la economía latinoamericana que no se puede atribuir directamente al neoliberalismo; y 2) que es mejor exportar algo que nada. Aunque reconozco los dos argumentos como ciertos, el problema es que la "modernidad" neoliberal sigue sustentándose en una premodernidad de la estructura productiva y exportadora, que se centra abrumadoramente —con las excepciones de Brasil y México— en *productos básicos*. Y es bien conocido que los productos básicos tienen al menos tres desventajas: su inelasticidad, su vulnerabilidad frente a la sustitución por sintéticos y el deterioro a largo plazo de sus términos de intercambio en relación con las manufacturas.<sup>29</sup>

Exportar básicos no sería tan preocupante si en el camino hubiera una política destinada a incrementar el componente manufacturado de las exportaciones. Sin embargo, en la mayoría de los casos latinoamericanos la era neoliberal no fue capaz de (ni tuvo interés en) fomentar la producción y exportación de productos industriales. De hecho, las exportaciones manufactureras tuvieron lugar en ramas que original-

<sup>28</sup> Bernardo Kosacoff, *La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada*, Buenos Aires, CEPAL, 1993, p. 46.

<sup>29</sup> Acerca del debate del deterioro de los términos de intercambio véase, *inter alia* Peter Drucker, "The Changed World Economy", en *Foreign Affairs*, Spring, 1986; y José Antonio Ocampo, "Terms of Trade and Center-Periphery Relations", en O. Sunkel, *op. cit.*, esp. pp. 344-356.

mente habían producido para el mercado interno como el acero, la petroquímica, los metales no ferrosos y los productos metalmecánicos, incluyendo partes automotrices y varios tipos de maquinaria industrial.<sup>30</sup> Esto demuestra que los productos industriales latinoamericanos pueden ser competitivos en los mercados internacionales, pero también indica que una política industrial de promoción manufacturera con apertura gradual y protección selectiva podría haber hecho mucho más por el aumento de las exportaciones de alto valor agregado.

El caso, sin embargo, fue lo contrario. En general, las abruptas aperturas comerciales han afectado —y en muchos casos revertido— la de por sí penosa industrialización latinoamericana. Los experimentos radicales comenzaron con la baja de aranceles de un nivel superior a los tres dígitos en 1973 a 10 por ciento un poco después del golpe de Estado en Chile. Entre 1985 y 1992, Costa Rica rebajó el arancel promedio de 92 por ciento a 16 por ciento; Bolivia de 20 a 8 por ciento; México de 34 a 4 por ciento. El resto de los países latinoamericanos ha seguido el ejemplo de los pioneros, aunque de una manera más moderada.

El argumento para justificar este tipo de medidas radicales señala que disminuir los niveles efectivos de protección incrementará las exportaciones y la competitividad local al aumentar la competencia. Además, la apertura se ha usado como una ancla aninflacionaria que impide a los productores domésticos elevar los precios de sus bienes y servicios. Sin embargo, el resultado final de esta apertura indiscriminada y del aumento de las importaciones que ha traído consigo ha sido alto en términos de industrialización y capacidad potencial para incrementar las exportaciones manufactureras de alto valor agregado.<sup>31</sup>

Dado el contenido de su política de comercio exterior, puede afirmarse que los neoliberales confunden la estrategia de crecimiento basado en las exportaciones con la apertura económica indiscriminada y abrupta. En la definición de Jagdish Bhagwati (que no es ningún

<sup>30</sup> Simón Teitel, "What Development Strategy for Latin America?", en S. Teitel, *op. cit.*, p.371.

<sup>31</sup> No se confunda el énfasis que este trabajo hace en la exportación de manufacturas y la incorporación del progreso técnico a los procesos productivos con la propuesta de un modelo exportador de *high tech* en el corto plazo. Aunque hay algunos sectores de tecnología avanzada en donde América Latina —especialmente Brasil— es competitiva, el camino para llegar a las exportaciones de *high tech* será largo. Sin embargo, sí consideramos posible elevar la calidad de las exportaciones manufactureras a través de una aplicación más intensa del conocimiento, la ciencia y la tecnología, lo que nos permitiría aumentar nuestras capacidades innovadoras y competir con mayor éxito en el mercado mundial.

autarquista, sino uno de los más decididos defensores del libre comercio), una política de crecimiento basada en las exportaciones se caracteriza sencillamente por la abolición del "sesgo antiexportador".<sup>32</sup> Ello puede lograrse de muy distintas formas, sea mediante la apertura, mediante el fomento a las exportaciones o, mejor aún, mediante una combinación estratégica de ambas políticas.

Mi crítica a la ortodoxia no es la apertura, que en sí aparece como necesaria, sino la falta de selectividad y gradualidad con que en la mayoría de los casos se ha manejado; menos aún se han aplicado políticas de apoyo a las exportaciones industriales, cayendo en el error ideologizado de pensar que cualquier tipo de protección es dañina casi por necesidad. Aunque en la sección de alternativas del presente trabajo bordaremos nuevamente sobre esta cuestión, las evidencias a la mano indican, como lo ha hecho notar el profesor Lance Taylor del Massachusetts Institute of Technology (MIT), que "no existe una asociación muy clara entre el liberalismo manchesteriano y el crecimiento e impulso de las exportaciones".<sup>33</sup>

### *Comportamiento de la inversión extranjera*

En el modelo neoliberal, la inversión extranjera directa está llamada a cumplir un papel fundamental, enjugando el déficit en cuenta corriente propiciado por el aumento de las importaciones. Así, la racionalidad que la política económica ortodoxa invoca es la de dar seguridad a los inversionistas nacionales e internacionales.

A pesar de los denodados esfuerzos por atraer inversión extranjera directa no sólo en América Latina sino en muchos otros países del Tercer Mundo, los resultados son francamente magros, en la medida en que el grueso de dicha inversión (más del 80 por ciento) tiene lugar entre los países del mundo desarrollado, y particularmente entre el triángulo Estados Unidos-Japón-Europa Occidental. Incluso, entre el principio y el final de la década de los ochenta el porcentaje de la inversión extranjera directa en el mundo en desarrollo, incluyendo a

<sup>32</sup> Jagdish Bhagwati, "Rethinking Trade Strategy", en John P. Lewis y Valeriana Kallab (eds), *Development Strategies Reconsidered*, New Brunswick, N.J., Transaction Books, 1986, 187.

<sup>33</sup> Lance Taylor, *Varieties of Stabilization Experience. Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*, Oxford, Clarendon Press, 1988, p. 167.

América Latina, cayó del 25 al 17 por ciento del total mundial.<sup>34</sup>

Ello nos lleva a pensar que las empresas multinacionales, al menos en los sectores más productivos y rentables (computadoras, telemática, ingeniería genética, microbiología, industria aeroespacial) buscan algo distinto a los salarios bajos y los recursos naturales abundantes, definidos hoy como nuestras principales ventajas comparativas. Una redefinición en este sentido tendría que aceptar que una mejor infraestructura, una eficiente red de telecomunicaciones y transportes y una mano de obra capacitada gracias a altos niveles de educación formal y en los sitios de trabajo sería la mejor manera no sólo de atraer capitales extranjeros, sino también de lanzarse hacia un desarrollo con cimientos a largo plazo.

Mientras la inversión extranjera productiva no llega en la proporción deseada, la inversión especulativa en portafolio, favorecida en gran parte por la acelerada liberalización de los mercados financieros latinoamericanos está a la orden del día, y ha colocado a algunos países en una situación de extrema vulnerabilidad frente al exterior. En búsqueda de la fiesta especulativa en las bolsas de valores en México y Argentina, miles de millones de dólares han ingresado en forma de inversión en portafolio —de hecho, 75 de cada 100 dólares que entran como inversión extranjera a México lo hacen bajo esta modalidad—. Desafortunadamente dicha inversión, que tiende a ponerse nerviosa ante cualquier barrunto de turbulencia política y social, se ha convertido en el termómetro de los actores foráneos y locales para medir la confiabilidad del mercado así como la sanidad económica de los países en los que se asienta. El problema de ello es que si los mercados bursátiles se muestran (justificada o injustificadamente) nerviosos, el país entero se coloca al borde de la ruina, y los logros obtenidos tras largos años de sacrificios pueden esfumarse en cuestión de horas.

### *¿Qué sucedió con la deuda externa?*

El problema de la deuda externa está lejos de haberse resuelto, a pesar de que ya no ocupa, como hace diez años, las primeras planas de los periódicos. Aun cuando después de numerosas renegociaciones y recalendarizaciones entre deudores y acreedores el riesgo de una

<sup>34</sup> CEPAL, *World Investment Report, 1992...* op. cit, p. 3.

inminente crisis de los mercados financieros internacionales se ha reducido, la deuda externa es todavía una pesada carga para los países latinoamericanos. Después de haber pagado más de 200 mil millones de dólares por concepto de servicio y amortizaciones del débito, el monto total de éste pasó de 318 mil millones de dólares en 1980 a 422 mil millones de dólares en 1990. Desde 1982 los superávits regionales han sido sistemáticamente contrarrestados por transferencias negativas de recursos al exterior y la proporción deuda externa/PIB ha tendido a crecer en numerosos países de la región. En efecto, entre 1981 y 1989 esa cifra pasó de 45.4 a 71.7 por ciento en Argentina; de 28.5 a 36.4 por ciento en Brasil; de 30.8 a 63.2 por ciento en México; y de 46.2 a 105.6 por ciento en Chile.<sup>35</sup>

Por ello, un proyecto alternativo implica un mayor esfuerzo para lograr negociaciones concesionales de la deuda, a efectos de liberar importantísimos recursos que permitan financiar el crecimiento.

#### *VI. Elementos para un modelo alternativo de desarrollo*

Las críticas que hemos venido haciendo al proceso de reforma neoliberal en América Latina podrían condensarse en una: ocupada en honrar al mercado y en aplicar a cabalidad las prescripciones de los manuales de macroeconomía, la neortodoxia ha confundido los medios con los fines. Así, por ejemplo, ha puesto el énfasis en la apertura, cuando lo que en verdad importa es la competitividad internacional; se ha concentrado en la reducción del tamaño del Estado cuando lo que importa es su eficiencia; ha separado artificialmente la política económica de las necesidades de bienestar social de la población, y ha hecho pensar que los proyectos exportadores sólo pueden ser llevados adelante por empresas de carácter monopólico.

El resultado, en el mejor de los casos, ha sido la creación de órdenes que no sólo preservan sino que incluso amplifican muchos de los rasgos más negativos del modelo de sustitución de importaciones como son la monopolización, la concentración progresiva del ingreso, la falta de estrategia para ingresar exitosamente en los mercados internacionales, el patrimonialismo, la corrupción, el comportamiento

<sup>35</sup> L. Servén y A. Solimano, *op. cit.*, pp. 121-122.

rentista, la escasa incorporación del progreso técnico en los procesos productivos y la vulnerabilidad frente al exterior.

Las dificultades que el neoliberalismo comienza a encontrar para reproducirse en tanto que corriente hegemónica de pensamiento obligan a pensar en un curso alternativo de política económica y social. El problema, como se revisará en las conclusiones de este trabajo, es bastante más complejo que regresar a los viejos esquemas estructuralistas de distribución o intentar una reedición de la industrialización sustitutiva de importaciones. El momento actual reclama tanto a los hacedores de políticas como a sus críticos el despliegue de una actitud creativa e innovadora que es la que podría relanzar a América Latina a competir en la economía mundial. Ni la intransigencia tecnocrática ni la crítica por sistema podrán llevarnos muy lejos en ese empeño.

Es con ese trasfondo que se ofrece el siguiente esbozo para una política económica alternativa. Desde luego, el carácter inicial de estas reflexiones deja muchas dudas por resolver y bastantes puntos para discutir, pero aun así hemos optado por presentarlas antes que detenernos en la mera crítica y la denuncia.

### *Desarrollo exportador y política industrial*

En cuanto al modelo de desarrollo parece bastante claro que, en efecto, el tiempo del "desarrollo hacia adentro" se ha agotado y que América Latina debe apostar a un proyecto de crecimiento basado en las exportaciones. En este punto es esencial que los países con la masa crítica industrial más considerable no renuncien a la posibilidad de un aumento en las exportaciones de productos manufacturados, tratando de incorporar un componente tecnológico mayor del que se ha venido aplicando hasta la fecha.

Ninguno de los países de la región podrá ser competitivo en todas las ramas de la economía. Por ello, es esencial que se formen instituciones gubernamentales de *marketing* y evaluación de las tendencias internacionales a efecto de detectar, en íntima relación con la empresa privada, nichos de mercado en los mercados internacionales, y poner en marcha políticas industriales y comerciales en donde el Estado no guíe, sino que apoye al mercado.

La modalidad de proyecto exportador que proponemos implica

desechar la idea, cara para los neoliberales, de que la inserción en el mercado mundial habrá de lograrse de acuerdo con nuestras ventajas comparativas estáticas. Si el Japón hubiese confiado por completo en esta estrategia de inspiración ricardiana, sus exportaciones actuales serían artesanías, pescados y mariscos y (tal vez) sake; si Taiwán y Corea del Sur se hubiesen atenido a sus ventajas comparativas, sus exportaciones actuales serían caña de azúcar, productos tropicales y (tal vez) ron. Es tiempo de entender que el mercado no va hacer por sí mismo lo que nosotros no diseñemos en políticas de desarrollo y comercio exterior deliberada y estratégicamente orientadas. Aun cuando la tentación de utilizar los recursos naturales y la mano de obra barata como ventajas en el mercado internacional puede ser (y de hecho ha sido) grande, ni unos ni otra pueden considerarse como ventajas competitivas a largo plazo.<sup>36</sup>

Un punto esencial para retomar la competitividad de las economías latinoamericanas en el mercado mundial será terminar con la confusión entre el desarrollo basado en las exportaciones y las políticas de desprotección y apertura radical. En este sentido, lo ideal sería lograr lo que llamaremos "movimiento de *clutch*". Así como la marcha de un automóvil depende del correcto balance entre apretar el acelerador y retirar el *clutch* al mismo tiempo, el éxito de una política estratégica de competitividad internacional dependerá de una protección selectiva y sujeta a evaluaciones constantes e imparciales, combinada con una política de promoción de las exportaciones, particularmente en aquellos sectores o nichos de mercado considerados vitales. De esta forma, en un momento determinado la sustitución de importaciones debería de coexistir con la liberalización, que a su vez debería ser uno de tantos elementos dentro de la estrategia de incorporación al mercado internacional, pero no su eje ni tampoco un fin en sí misma.

Los vínculos entre los sectores público, privado y académico adquieren enorme trascendencia en el proyecto alternativo. En esta nueva relación, Estado y capital no se vinculan excluyendo al resto de los grupos de la sociedad, sino que lo hacen motivados por un proyecto de desarrollo a largo plazo. El carácter de los nexos consistirá en la creación de redes de información sobre estándares internacionales, conocimiento científico y técnico, *pools* de profesionales altamente capacitados, y mecanismos de comunicación para detectar

<sup>36</sup> En torno a la crucial distinción entre ventajas comparativas y ventajas competitivas, véase Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press, 1990.

mercados y diseñar estrategias. Será necesario incrementar las relaciones entre la comunidad empresarial y las instituciones científicas y tecnológicas, así como establecer laboratorios regionales que se encarguen de difundir y aplicar sus investigaciones a industrias pequeñas y medianas orientadas a la exportación. Se deberán establecer exenciones y estímulos fiscales para todas aquellas empresas que realicen investigación, desarrollo y capacitación de personal acordes con las estrategias establecidas para la exportación y fomentar la creación de cadenas productivas entre empresas de distinta escala (*backward linkages*).

### *Reformando al Estado para recobrar la competitividad*

Para llevar adelante el conjunto de medidas señaladas es necesaria una reforma del aparato estatal, no sólo en su tamaño sino también y sobre todo en su concepción, sus estilos y técnicas administrativas, sus mecanismos de reclutamiento y ascenso y su relación con los diversos sectores de la sociedad. Se trata, más que de un Estado pequeño, de un Estado verdaderamente austero pero eficiente. Si en las condiciones actuales se intenta una política industrial que implique relaciones más estrechas entre Estado y empresarios, el resultado podría ser catastrófico, pues sólo contribuiría a alimentar la corrupción y la búsqueda de rentas. Por ello, *cualquier política industrial y de comercio estratégico debe ser antecedida por una reforma quasi revolucionaria de los aparatos estatales latinoamericanos.*

Así, de comenzar por un problema económico vamos encontrando que el *nudo gordiano* de las dificultades para relanzar la competitividad latinoamericana tiene fibras políticas extremadamente importantes. Aunque esperamos tratar este crucial punto con detalle en futuros trabajos, baste decir por el momento que no parece factible que un mayor autoritarismo pueda resolver —como algunos piensan— el crucigrama de la pérdida de competitividad en América Latina. Las coaliciones militares-tecnocráticas tuvieron su oportunidad en el Cono Sur de los setenta y, con excepción de Chile, su desempeño económico fue bastante mediocre. En adelante una continuidad democrática sustentada por pactos sociales y políticos incluyentes podría abrir camino para una transformación de las estructuras productivas de

América Latina. El otro camino es el del recrudescimiento de las desigualdades y la posibilidad de un nuevo ciclo de violencia (orgánica o inorgánica) en la región.

Uno de los rasgos fundamentales para la reforma del Estado es el combate a lo que Enrique Iglesias ha llamado "el peor impuesto": la corrupción. Las consecuencias de este fenómeno no son sólo éticas, sino también económicas, en la medida en que elevan los costos de transacción, reducen los incentivos de las empresas para invertir, y disminuyen la eficiencia económica en general. La lucha no será fácil, pero una verdadera reforma del Estado podría cambiar las señales que éste emite en dirección del mercado social. En este cambio mucho podría ayudar el establecimiento de meritocracias dinámicas con claras reglas del juego, mecanismos de promoción transparentes y un sentido compartido de orgullo y misión.<sup>37</sup> Si no es posible aumentar los salarios de los servidores públicos (que, excepción hecha de la alta tecnocracia, han sido uno de los sectores más golpeados tras la reestructuración neoliberal), sería útil promover recompensas no materiales; a la vuelta de cierto tiempo, sin embargo, los estímulos materiales serán ineluctables. Una cuestión clave para la eficiencia del Estado será el reclutamiento de cuadros, cambiando el énfasis de la actual búsqueda de aliados, cómplices y recipientes pasivos de órdenes, a personal creativo y altamente calificado.

La enfermedad del sector público en América Latina no es exclusiva de éste, sino que forma parte de una plaga que se expande por las grandes organizaciones de Occidente, llámense públicas o privadas. La ineficiencia, el burocratismo y una capacidad de respuesta embotada son propias de un modelo organizacional piramidado y extremadamente compartimentalizado, cuyo objetivo principal es mantener el control durante situaciones de estabilidad a largo plazo. La nueva organización, propia de tiempos turbulentos y ambientes que cambian con extraordinaria rapidez —como sucede hoy— requiere de una mayor flexibilidad que se logra a través de delegar funciones, crear redes al interior de la organización, aumentar las capacidades informáticas, y capacitar y entrenar permanentemente a los recursos humanos.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Véase Robert Wade, *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, caps. 10 y 11.

<sup>38</sup> Acerca de las características de las nuevas organizaciones, véase, *inter alia*, Steven Dichter, "The Organization of the 90's", en *The McKinsey Quarterly*, no. 1, 1991; y Walter Kiechel III, "Six Trends that will Reshape the World Place", en *Fortune*, mayo 17, 1993.

*Política social: más allá de la caridad*

Finalmente, algunas palabras sobre la llamada política social. Si se desean evitar mayores explosiones de inconformidad, será necesario entender que la disminución de la brecha en la distribución del ingreso y las oportunidades no deben ser tan sólo una demanda por la igualdad ni una oferta caritativa de los sectores favorecidos por las reformas, sino un requerimiento de enorme importancia para lograr la eficiencia económica. Las políticas sociales, sin embargo, deberán ser extremadamente cuidadosas de no reproducir los vicios del pasado y evitar subsidios generalizados que terminan por ser regresivos. En el futuro será necesario un diagnóstico preciso de los grupos a apoyar y una asignación de recursos clara, monitoreable y con objetivos específicos. Por ejemplo, en el sector salud resulta mucho más costeable hacer énfasis en la medicina preventiva —como la rehidratación oral y las campañas de inmunización— que construir grandes hospitales e invertir en costoso equipo de tratamiento y diagnóstico. A la vez, obras de infraestructura como la construcción de canales de irrigación, la remodelación de carreteras y puertos y la electrificación pueden cumplir un doble objetivo: reducir el desempleo y mejorar las condiciones para el aumento de la producción y la competitividad.

Un lugar especial en esta nueva concepción de la política económica estrechamente vinculada a la política social es la inversión en los recursos humanos, y particularmente en la educación. Las recientes experiencias de desarrollo intensivo en los NICs asiáticos indican que un factor asociado a éste es un nivel de educación secundaria extensiva para toda la población.<sup>39</sup> ¿Por qué es la educación tan importante para el desarrollo? Porque personas más educadas tienen mejores oportunidades de ascenso en la escala social, están mayormente capacitadas para asimilar y aplicar los procesos de innovación tecnológica, y aumentan su capacidad y visión para hacer negocios. Si a ello agregamos el entrenamiento técnico y la capacitación en los centros de trabajo, los impactos del esfuerzo educativo sobre el crecimiento económico y la estabilidad social son altamente positivos.

<sup>39</sup> Los beneficios de la educación son altos en términos estrictamente macroeconómicos. Por ejemplo, se ha calculado que por cada año que aumenta la escolaridad general en los tres niveles iniciales de la primaria, el PIB crece 9 por ciento anual sobre sus estándares normales. Para los tres siguientes años, la cifra se reduce a 4 por ciento sobre los estándares normales, pero todavía resulta significativa. Véase Banco Mundial, *World Development Report, 1991, op. cit.*, p. 43.

### VII. *Conclusión: más allá de Keynes y von Hayek*

Como puede verse, gran parte del debate sobre los cursos alternativos de acción económica en América Latina termina refiriéndose necesariamente al espinoso tema de la democratización, la reforma institucional y la definición del papel del Estado en los años por venir.

Es claro que, aun cuando la superación de la teoría y la praxis neoliberal aparece ya en el horizonte, el carácter del paradigma económico que habrá de sustituirlo no resulta completamente claro. Deslumbrada por el posible cambio, una gran parte de las fuerzas progresistas latinoamericanas (*whatever that means*) han caído en el espejismo de proponer un retorno a las políticas estructuralistas, y de defender una reversión de todas las reformas neoliberales, sean éstas atinadas o no. Aparte de la inestabilidad política y la turbulencia social a que seguramente darían lugar el cierre abrupto de la economía, la renacionalización de empresas o la cancelación de la deuda externa, el impacto positivo de dichas medidas tendería a ser más bien reducido en el largo plazo.

De todas maneras, la creciente astenia de la economía internacional y la crisis fiscal del Estado latinoamericano, sumados al hecho de que tanto las coaliciones keynesianas como las neoliberales parecen estar enfermas de muerte terminal en Occidente, la alternativa que se perfila no es el keynesianismo sino el Estado schumpeteriano, es decir, promotor del crecimiento y las capacidades empresariales del país.

A semejanza de Japón y los NICs, así como de la Comunidad Europea que está impulsando políticas de apoyo a la tecnología de la información, a la manufactura, a las telecomunicaciones, a la biotecnología y a la aviación civil, el Estado schumpeteriano en América Latina tendría que facilitar una actitud social de innovación para el mercado. En contraste con el Estado estructuralista, cuya mayor preocupación era lograr el pleno empleo y favorecer el consumo de amplias capas de la población, y con el Estado neoliberal preocupado por fortalecer a la oferta sobre la demanda y al capital sobre el trabajo, el Estado schumpeteriano tendría por objetivo central la concertación de los sectores con miras a promover la competitividad estructural.

En otras palabras, el Estado schumpeteriano contribuiría a fortalecer los factores de la producción, determinaría estímulos y exenciones fis-

CUADRO 7  
TIPOS DE ESTADO Y SUS CARACTERISTICAS

Aspecto	Estructuralista	Neoliberal	Schumpeteriano
Preceptor intelectual	J.M. Keynes, R. Prebisch	F. Von Hayek M. Friedman	J. Schumpeter
Motor del crecimiento	Estado	Mercado	Estado-mercado
Función y posición del Estado	Hacer (arbitro y jugador)	Dejar hacer (espectador)	Incitar a hacer (entrenador)
Concepto clave	Sustitución de exportaciones	Precios correctos	competitividad
Política comercial	Aranceles, lic. de importación	Apertura radical	Apertura y apoyo selectivos
Tipo de mercado	Interno	Externo	Interno-externo
Medios/ fines	Proteccionismo/ industrialización	Liberalización/ Estabilidad macro	Política industrial/ competitividad

FUENTE: Elaboración del autor.

cales en relación con la innovación, establecería una política industrial de protección selectiva y apoyo a las exportaciones y promovería capacidades de competencia científico-técnica y derrames tecnológicos, buscando que la mayor parte de firmas y sectores se beneficiasen de las oportunidades creadas por el mayor dinamismo económico. Las atribuciones del Estado schumpeteriano en relación con el estructuralista y el neoliberal quedan de manifiesto en el siguiente cuadro:

Es claro que un Estado de esta índole requeriría de un arduo proceso de negociación para la construcción de pactos sociales adecuados para un nuevo modelo de desarrollo y un tipo diferente de gestión pública.

Es igualmente obvio que necesitará de la participación de los sectores adinerados de la población latinoamericana, dotados de una capacidad de veto para cualquier proyecto que ataque, parezca atacar u omita sus intereses.

Dado que los movimientos y partidos tradicionalmente representativos del sector popular han sido o bien desarticulados o bien neutralizados tanto por la avalancha neoliberal como por sus propias contradicciones, es difícil pensar cómo en virtual ausencia de movimientos reivindicativos articulados, las clases dominantes podrían renunciar a seguir percibiendo en el futuro las ganancias hasta hoy obtenidas.

¿Cómo venderles la idea de un orden schumpeteriano a estos grupos? La respuesta no es fácil y amerita una disquisición mucho más larga. Por ahora me limitaré a enumerar las posibles formas:

1) Por imitación extralógica. Las élites latinoamericanas, lo sabemos, son hartamente permeables a las influencias y los paradigmas externos. En la medida en que los modelos de desarrollo vayan divorciándose del neoliberalismo en los países centrales —especialmente en los Estados Unidos— es factible que los ecos concéntricos de las nuevas teorías afecten el pensamiento económico de académicos y políticos latinoamericanos. En este sentido, no deja de ser una interesante paradoja que, mientras muchas de las políticas clintonistas tienen la intención de imitar a Alemania y Japón, en América Latina seguimos imitando lo que los Estados Unidos *decían ser* durante el reaganismo.

2) El cambio del pensamiento en los organismos financieros internacionales, principalmente del Banco Mundial. Como revisamos en la sección II del presente trabajo, el nuevo discurso de estas instituciones revela preocupaciones distributivas de las que carecía hace unos años. Aunque el discurso de estos organismos no siempre tiene correlato en hechos, cierta preocupación distribucionista parece haber llegado para quedarse, sin que sus defensores deban ser etiquetados *ipso facto* como populistas o comunistas.

3) Lo que Jorge Castañeda ha denominado "efecto Sendero" y que los acontecimientos de Chiapas a partir de enero de 1994 parecen reforzar. El temor de las élites a la violencia —aunque no la violencia misma— podría contribuir a que las clases dominantes decidieran compartir algo de sus ganancias y emprender una modernidad incluyente del resto de la sociedad en aras de una estabilidad en el largo plazo.

4) Finalmente, la capacidad de los sectores interesados en órdenes sociales, políticos y económicos alternativos para vender sus ideas en el mercado social y trasladar esa capacidad de *marketing* al terreno concreto de la política tendrá una enorme importancia en el logro de los profundos cambios que América Latina necesita.

### *Post scriptum*

El texto que el lector ha recorrido —si es que tuvo la paciencia de llegar hasta este punto— fue escrito entre agosto de 1993 y abril de 1994. En el ambiente de entonces, los defensores del modelo neoliberal —con México a la cabeza— eran una franca, eufórica e intolerante mayoría que menospreciaba o bien miraba con cierta lástima solidaria a sus críticos. Estábamos a las puertas del Primer Mundo y sólo los aguafiestas no querían darse cuenta.

En México, a pesar del marketing, indicadores duros como el del muy modesto crecimiento del PIB a partir de 1982 o el impresionante déficit comercial de los años noventa siempre estuvieron en el horizonte analítico de quien tuvo ojos para ver. A partir del 20 de diciembre, el milagro de marketing terminó en México y, "efecto tequila" de por medio, puso a prueba los nervios de la mayoría de sus defensores dentro y fuera del país. ¿Por qué sentirse engañados? La crisis estaba allí y era claro que nunca, desde 1982, la habíamos superado por completo. Después de todo: ¿quién puede prosperar en un negocio donde las ventas llevan trece años sin crecer, el dueño ya no ahorra, es autoritario y terco, vive a base de deudas con los vecinos y encima se siente hermoso, infalible y rico?

La crisis mexicana bien podría representar también, para las naciones en desarrollo, el inicio de una etapa de dificultades en la aplicación del paradigma neoliberal, extractado casi *verbatim* de los manuales de econometría de las universidades norteamericanas. Si bien es cierto que en entre 1990 y 1995 se ha registrado un repunte en las tasas de crecimiento en la mayor parte de las economías de América Latina, este hecho no invalida la hipótesis de fondo del presente texto: el mercado no es suficiente para mejorar la eficiencia económica, la competitividad estructural y la inserción internacional de América Latina. Tampoco lo es ni lo será para solucionar nuestros ancestrales, lacerantes problemas de desigualdad social. ¿Cómo podremos, entonces, ingresar en el Primer Mundo?

## VI

### MERCADO Y ESTADO EN LA ECONOMÍA MEXICANA HACIA UNA NUEVA SINERGIÁ

José Luis Calva\*

Las dicotomías Estado-mercado, protección-librecambio, interés público-interés privado, constituyen el eje triádico en torno al cual se han conformado las grandes corrientes del pensamiento económico. Su posición respecto a los polos de estas dicotomías diferencia sustantivamente, en los siglos XVI-XIX, al *mercantilismo* (amén de la *escuela histórica* y los *socialismos*) del *liberalismo clásico*; y, en el siglo XX, al *keynesianismo* (amén de la *economía social de mercado*, las *economías dirigidas asiáticas* y los *socialismos*) del *neoliberalismo*. Las naciones han sido beneficiarias o víctimas cuando las políticas económicas prácticas han guardado, o no, un sensato equilibrio respecto a los polos de estas dicotomías.

Así, el crecimiento económico sostenido con una tasa media anual del 6.2%, alcanzado por México durante casi cincuenta años, desde mediados de los treinta hasta 1981, se sustentó en una *economía de mercado* con un relevante (y *sensato*, excepto a partir de los setenta) intervencionismo del Estado como rector, planificador y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes básicos y servicios estratégicos, como inversionista y (en menor medida) empresario, así como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos.

\* Coordinador del Área de Estudios Prospectivos de la Estructura Económica de México en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

La ideología económica y social de la Revolución mexicana, plasmada en el *contrato social* de 1917, asignó al Estado estas funciones desechando la ideología liberal del *laissez-faire, laissez-passar* que, en la esfera económica, había campeado bajo la dictadura de Porfirio Díaz.

A partir de 1983, la estrategia económica neoliberal —sustentada en la ideología ortodoxa que atribuye a la intervención del Estado la causa de todos los males económicos— se orientó a restaurar el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos, y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados, gradual pero sostenidamente, las funciones económicas.

La reducción de la injerencia del Estado en la economía comprendió la liberación de precios internos, la apertura comercial externa, la liberalización de los flujos de inversión extranjera, la privatización de la mayoría de las empresas estatales, la liberalización de los mercados financieros, la privatización de algunos servicios de infraestructura pública, y el achicamiento del papel del Estado como rector, planificador y promotor del desarrollo económico y del bienestar social, reduciendo o cancelando programas de fomento económico sectorial, de infraestructura económica y de desarrollo social.

### *Resultados de la reforma neoliberal*

A casi quince años de aplicación de la estrategia neoliberal, con más mercado y menos Estado, la economía mexicana se caracteriza por su elevada vulnerabilidad financiera, por el desplome de los coeficientes de ahorro e inversión, por la acumulación de rezagos que ahondan la desarticulación interna y la desigualdad en el desarrollo de la planta productiva, por la profundización de la inequidad en la distribución del ingreso, por el dramático crecimiento del desempleo encubierto, por el severo deterioro de los salarios reales, por el incremento de la desnutrición infantil severa y de la pobreza extrema y, en suma, por el deterioro de los niveles de bienestar y las condiciones productivas del país. En cambio, han aumentado la concentración del ingreso y la riqueza nacional en pocas manos, la dependencia financiera externa,

CUADRO 1  
INDICADORES ECONOMICOS POR SEXENIOS PRESIDENCIALES  
PRODUCTO INTERNO, INVERSION FIJA Y SALARIOS  
1935-1996

Sexenios presidenciales	Producto Interno Bruto por habitante a/		Inversión fija bruta por habitante a/		Salarios mínimos reales promedio ponderados por habitante	
	Crecimiento sexenal	Tasas de crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasas de crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasas de crecimiento anual b/
Modelo de la Revolución Mexicana						
1935-1940	17.37	2.71	N.D.	N.D.	14.78	1.99
1941-1946	21.40	3.28	116.58	13.75	-48.85	-10.57
1947-1952	18.07	2.81	24.11	3.67	14.98	2.35
1953-1958	20.76	3.19	11.43	1.82	21.16	3.25
1959-1964	22.02	3.37	37.34	5.43	57.74	7.89
1965-1970	22.57	3.45	39.58	5.72	27.40	4.12
1971-1976	17.66	2.75	17.53	2.73	14.72	2.31
1977-1982	20.78	3.20	29.70	4.43	-18.31	-3.31
Promedio del modelo	20.08	3.09	39.47	6.51	10.45	0.90
Variación acumulada del modelo	331.77		1,408.91		54.03	
Modelo Neoliberal						
1983-1988	-10.18	-1.77	-31.75	-6.17	-46.79	-9.98
1989-1994	5.35	0.87	35.39	5.18	-20.00	-3.65
1995-1996	-5.81	-2.95	-20.29	-10.72	-25.29	-13.56
Promedio del modelo 1983-1996	-3.55	-0.82	-5.55	-2.16	-30.69	-7.86
Variación acumulada del modelo	-10.87		26.35		-68.20	

a/ Con la serie de población derivada de los "Censos Generales de Población" y del "Censo de Población 1995", sin ajustes.

b/ En esta presentación, los salarios mínimos anuales (promedios nacionales ponderados) están deflactados con el índice de precios de la canasta básica base 1980 del Banco de México, 1980-1996; para 1934-1979 con el índice de precios del costo de la vida obrera de la Dirección General de Estadística (de SIC y SPP), rebasificado por NAFINSA a 1970; para 1980, INPC base 1978 del Banco de México.

FUENTE: Elaboración propia con base en: 1) para PIB e inversión fija bruta, Banco de México, *Indicadores Económicos. Acervo Histórico*, INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, Banco de México, *Indicadores Económicos*; 2) para población, INEGI, *Censos Generales de Población y Vivienda*, y *Censo de Población 1995*; 3) para salarios mínimos, INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 1986; NAFINSA, *La Economía Mexicana en Cifras*, 1981 y 1991; INEGI, *Cuadernos de Información Oportuna*, febrero de 1997; Banco de México, *Índices de Precios*.

CUADRO 2  
PASIVOS EXTERNOS, AHORRO INTERNO E INVERSION

Año	Pasivos de México con el exterior				Inversión fija bruta		Ahorro externo		Ahorro interno bruto	
	Deuda externa		Inversión extranjera		MMDP de 1980 3/	% del PIB 4/	MMDP de 1980 5/	% del PIB 4/	MMDP de 1980 6/	% del PIB 4/
	Total	Pública 1/	Directa	Cartera 2/						
1980	50,712.8	33,812.8	8,458.8	0.0	1,106.80	24.76	239.47	5.36	974.46	21.80
1981	74,860.6	52,960.6	10,159.9	0.0	1,286.54	26.39	315.91	6.50	1,018.37	20.88
1982	80,967.2	59,114.2	10,786.4	0.0	1,070.22	22.95	166.07	3.44	902.27	19.47
1983	84,719.2	63,760.2	11,470.1	0.0	767.67	17.55	(228.01)	(4.93)	1,144.34	25.68
1984	95,263.9	71,810.9	12,899.9	0.0	817.01	17.94	(126.58)	(2.64)	1,036.01	22.50
1985	95,566.1	75,023.1	14,628.9	0.0	881.20	19.15	(25.78)	(0.52)	1,010.15	21.76
1986	100,990.9	79,378.9	17,053.1	0.0	777.20	19.36	52.17	1.10	663.44	16.98
1987	107,469.8	86,525.8	20,930.3	0.0	776.20	18.42	(149.36)	(3.10)	917.17	21.20
1988	100,914.2	85,789.2	24,087.4	0.0	821.10	18.52	64.65	1.33	792.69	21.24
1989	95,114.0	81,185.0	26,587.1	808.0	873.60	17.25	134.46	2.66	763.78	20.28
1990	101,931.3	84,350.3	30,309.5	4,079.5	988.30	17.88	151.58	2.88	843.06	20.27
1991	114,867.8	86,746.8	33,874.5	21,948.9	1,070.40	18.65	259.37	4.75	810.13	18.58
1992	113,958.2	81,712.2	37,474.1	40,221.3	1,186.50	19.60	383.22	6.82	840.14	16.47
1993	127,145.9	83,529.1	42,374.8	73,050.0	1,171.80	18.56	327.38	5.79	858.70	15.21
1994	139,818.0	89,296.0	50,401.0	73,087.1	1,266.97	19.35	390.18	6.66	894.21	15.07
1995	164,483.0	116,762.0	57,365.3	27,349.4	898.28	16.14	29.67	0.54	873.08	19.05
1996	157,548.0	111,563.0	60,490.8	34,736.7	1,057.28	17.21	30.48	0.53	1,040.72	20.38

1/ Incluye deuda externa del Banco de México.

2/ Incluye inversión extranjera en mercado accionario y en títulos de deuda pública "interna".

3/ Para 1980-1994 deflactada con el índice de precios implícito de la formación bruta de capital fijo base 1980. Para 1995-1996 valores estimados con base en las variaciones reales de la inversión fija bruta a precios de 1993.

4/ Porcentajes del PIB a valores corrientes.

5/ Déficit de cuenta corriente en balanza de pagos de Banco de México al tipo de cambio nominal corriente, deflactado con el índice de precios implícito del PIB base 1980 para 1980-1994; para 1995-1996, deflactor base 1980 estimado como se indica en nota 2 del cuadro 3.

6/ Obtenido por diferencia: (inversión fija bruta más variación de inventarios) menos ahorro externo.

FUENTE: Elaboración propia con base en: para pasivos externos, José Angel Gurriá, *La política de la deuda externa*, FCE, con base en información de la Dirección General de Crédito Público de la SHCP, Banco de México, *Indicadores Económicos*, SHCP, *Mexico, economic and financial statistics data book*, BMV, *Anuario Bursatil*, y Banco de México, *Indicadores Económicos*; para inversión fija bruta, ahorro externo e interno, INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, Banco de México, *Informe Anual 1996 (versión preliminar)*, México, 1997, y Banco de México, *Indicadores del Sector Externo*.

la desmexicanización del aparato productivo y la vulnerabilidad general de la economía mexicana.

Los indicadores económicos que presentamos en el cuadro 1 resumen los resultados nefastos de la estrategia económica neoliberal, contrastándolos con los resultados de las ocho administraciones pre-neoliberales.

Bajo el modelo keynesiano-cepalino de la Revolución mexicana, basado en la sustitución de importaciones y en un papel activo del Estado en el desarrollo económico, la economía mexicana creció a una tasa media anual del 6.1% y el PIB per cápita creció 3.1% anual entre 1934 y 1982; la inversión fija bruta per cápita se expandió con una tasa media anual del 6.5% entre 1940 y 1982; y el poder adquisitivo de los salarios mínimos reales se incrementó 54% entre 1934 y 1982. Durante la mayor parte del largo ciclo de crecimiento sostenido, los pasivos globales de México con el exterior se mantuvieron en un nivel manejable (del 18.4% del PIB entre 1946 y 1970)<sup>1</sup>, a excepción de los dos últimos sexenios del modelo, cuando se disparó el endeudamiento externo (saltando los pasivos externos del 27.2% al 67% del PIB), lo que condujo al colapso financiero y cambiario de 1982.

Bajo el modelo neoliberal —basado en la apertura comercial unilateral y en la reducción de la participación del Estado en el desarrollo económico— el PIB se expandió, entre 1983 y 1994, a una tasa de sólo 1.6% anual, inferior al crecimiento demográfico, por lo que el PIB per cápita desciende 0.5% anual; la inversión fija bruta decrece y se mantiene inferior a la alcanzada en 1981 (véase cuadro 2); y los salarios mínimos pierden el 68.2% de su poder adquisitivo, es decir se deterioran a la tercera parte de los vigentes en 1982. Simultáneamente, el modelo económico que se implantó en México con la promesa de "*elevar el ahorro interno y fortalecer la competitividad de nuestras exportaciones so pena de depender nuevamente en el futuro de recursos externos en forma excesiva*"<sup>2</sup>, condujo a una desmesurada acumulación de pasivos externos (véase cuadro 2), que encaminaron al país al más grave colapso financiero de su historia.

Al correr el análisis hasta 1996, resulta que después de catorce años de experimentación neoliberal, la inversión fija bruta per cápita es

<sup>1</sup> Incluyendo deuda externa pública y privada e inversión extranjera: véase J.L. Calva, *El modelo neoliberal mexicano, Costos, vulnerabilidad, alternativas*, segunda edición, Juan Pablos Editor, México, 1995.

<sup>2</sup> Miguel de la Madrid, *Quinto informe de gobierno*, México, 1987.

26.4% inferior a la de 1982; el PIB per cápita es 10.9% inferior al de 1982; y los pasivos globales de México con el exterior son 175.5% mayores que los de 1982 (véanse cuadros 1 y 2).

Desde luego, el modelo económico neoliberal no cayó del cielo. Internamente, los graves errores y omisiones de política económica de los últimos dos gobiernos preneoliberales que condujeron al colapso financiero de 1982, propiciaron el arribo al poder del equipo de gobierno partidario de la reforma económica neoliberal.

En *primer lugar*, serios errores en política cambiaria, al no realizar oportunamente los ajustes pertinentes en el tipo de cambio. La paridad peso/dólar se había mantenido constante desde 1954 hasta la devaluación de 1976, no obstante el creciente déficit de cuenta corriente (que se observó desde los últimos años sesenta) y el enorme diferencial acumulado entre la inflación mexicana y la inflación estadounidense. Después de la devaluación de 1976, volvió a mantenerse artificialmente la paridad peso/dólar estadounidense, no obstante el diferencial inflacionario nuevamente acumulado y el verticalmente creciente déficit de cuenta corriente, bajo la pueril idea de que "un presidente que devalúa se devalúa". La creciente brecha de divisas que esta errónea política cambiaria produjo, provocó el veloz endeudamiento externo y la fuga de capitales, desembocando en el colapso financiero.

En *segundo lugar*, un manejo irresponsable de las finanzas públicas que condujo a una creciente brecha ingreso-gasto público insostenible en el largo plazo: 1) un derroche de recursos fiscales en subsidios innecesarios e indiscriminados a la actividad productiva (tarifas ferroviarias, eléctricas, de combustibles, etc.), incluso a actividades altamente rentables que no requerían tales apoyos; b) estatizaciones inconvenientes (que incluyeron empresas que nunca debieron estar en manos del Estado, como cabarets, fábricas textiles, etc.); c) inversiones azarosas (en elefantes blancos o en áreas donde no era indispensable la inversión pública, sino sólo el apoyo a la inversión privada o social); d) un crecimiento desmedido del gasto corriente en programas superfluos, o en programas ordinarios y convenientes pero artificialmente encarecidos por la corrupción o los errores de gestión. Todo ello drenó las arcas del gobierno y condujo a un déficit fiscal verticalmente creciente, no regulatorio del ciclo económico y, por tanto, reductible una vez lograda la reactivación, sino un déficit crónico ascendente insostenible en el largo plazo.

En *tercer lugar*, se omitieron los necesarios ajustes en la estrategia

general de industrialización, cuya conveniencia había claramente a-florado desde los años sesenta, cuando comenzaron a crecer aceleradamente las exportaciones manufactureras pero, al reducirse más de prisa las exportaciones agrícolas, se originaron presiones estructurales sobre el sector externo, que indicaban la necesidad de pasar de la estrategia sustitutiva de importaciones, unilateralmente concebida, a una estrategia mixta de industrialización, que combinara fomento de exportaciones con sustitución de importaciones, tal como lo indicaban las experiencias de industrialización exitosas (tanto las industrializaciones tempranas —Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, etc.— como las tardías: Japón, Corea del Sur, etc.) y tal como fue sugerido por economistas universitarios con toda oportunidad, y en forma especialmente recurrente y vehemente desde la crisis de 1976.<sup>3</sup> El ajuste en la estrategia de industrialización, preservando los principios de la Revolución mexicana, pudo haberse hecho exitosamente aun sin el *boom* petrolero, pero la existencia de éste facilitaba aún más la transformación de la economía hacia una nueva estrategia de industrialización, ordenando las finanzas públicas y la balanza de pagos.

El resultado de estos errores u omisiones fue el crecimiento dramático de los pasivos externos y, finalmente, la crisis financiera de 1982.

Los *tecnócratas neoliberales* arribaron al poder en estas condiciones y, en vez de *rectificar errores y realizar los ajustes pertinentes en la estrategia de industrialización*, mantenido incólumes los principios del *proyecto nacional* erigido en *pacto social* por la Revolución mexicana, optaron por un viraje de ciento ochenta grados, restaurador de la ideología de *laissez-faire laissez passer*, desechando las funciones que la Revolución mexicana había asignado al Estado en la promoción del desarrollo económico y el bienestar social, para efectuar una verdadera *revolución económica neoliberal*, basada en una apertura económica externa, unilateral y abrupta, así como en un severo achicamiento de las funciones del Estado, bajo el ideario friedmaniano que atribuye al intervencionismo estatal *tout court* todas las fallas de la economía.

Sin embargo, los resultados negativos observados en la economía mexicana entre 1983 y 1996 no son imputables *exclusivamente* al modelo neoliberal como *estrategia económica de largo plazo*; sino también a las sucesivas *estrategias macroeconómicas de mediano plazo*

<sup>3</sup> Véase entre otros René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, F.C.E., México, 1976.

instrumentadas durante estos catorce años.

La primera *estrategia macroeconómica de mediano plazo* —instrumentada desde diciembre de 1982 hasta diciembre de 1987— tuvo como objetivo central generar excedentes para servir la deuda externa, mediante políticas contractivas de la demanda interna agregada, consistentes en: 1) *la reducción de la inversión pública y del gasto público* programable (que trajo consigo el achicamiento del Estado en sus funciones promotoras del desarrollo económico y social, a través de la reducción o supresión de los programas de fomento general y sectorial: el gasto público en fomento industrial como porcentaje del PIB disminuyó del 12% en 1982 al 8.1% en 1988 y la inversión pública se redujo del 10.4% del PIB al 4.6% del PIB: véase cuadro 3); 2) *el alza de los precios y tarifas del sector público* (que contribuyó a restar poder de compra a la población); 3) *la reducción de los salarios* reales (mediante férreos topes salariales: cuadro 1); 4) *la restricción y encarecimiento de la oferta crediticia* (para consumo e inversión); 5) *la subvaluación cambiaria* (véase cuadro 3), combinada inicialmente con el mantenimiento de la hiperprotección comercial (que se instrumentó en 1982 como solución tradicional al problema de la balanza de pagos que estalló con la crisis de la deuda) y que a partir de 1984 es abandonada en favor de un *proceso acelerado de apertura comercial* (el valor de las importaciones sujetas a controles cuantitativos, que en 1984 representaban el 83.4% del total, se redujeron a 27.6% en 1986; y el arancel máximo de 100% fue reducido al 45% en 1986: cuadro 3).

Como resultado de la aplicación prolongada y persistente de este paquete de políticas contractivas, se produjo el clásico círculo vicioso recesivo: se contrajo la demanda, disminuyó la producción en numerosas ramas y se estancó a nivel agregado (las mayores ventas al exterior no pudieron contrarrestar la contracción del mercado interno), se desincentivó la inversión, disminuyó el empleo y esto presionó (junto con la política de topes salariales) los salarios a la baja, deprimiendo la demanda agregada, la producción y la inversión. *Suma sumarum*: un sexenio de crecimiento cero (0.2% anual), que implicó una caída del PIB per cápita a una tasa del 1.8% anual.

La segunda estrategia macroeconómica de mediano plazo, instrumentada a partir del denominado *Pacto de Solidaridad Económica* decretado en diciembre de 1987, dejó de asumir como prioridad prin-

CUADRO 3  
INDICADORES CUANTITATIVOS DE LOS INSTRUMENTOS  
DE LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL Y DE SUS POLITICAS CAMBIARIAS

Año	Apertura comercial (%)			Inversión pública		Gasto público en fomento industrial 1/		Tipo de cambio: % de Subvaluación (-) Sobrevaluación (+) 4/
	Porcentaje de Importaciones controladas	Arancel Máximo	Media arancelaria	Millones de	Porcentaje	Millones de	Porcentaje	
				\$ de 1980 2/	del PIB 3/	\$ de 1980 2/	del PIB 3/	
1982	100.00	100.00	27.00	501.0	10.4	580.8	12.0	
1983	100.00	100.00	23.80	353.5	7.6	503.0	10.9	(24.87)
1984	83.40	100.00	23.30	368.2	7.7	538.8	11.2	(3.68)
1985	35.10	100.00	25.40	314.6	6.4	489.5	9.9	(12.17)
1986	27.60	45.00	22.60	289.9	6.1	468.8	9.9	(21.81)
1987	26.80	20.00	10.00	268.3	5.6	442.5	9.2	(21.27)
1988	21.50	20.00	9.70	223.5	4.6	395.8	8.1	0.00
1989	21.00	20.00	10.40	203.4	4.0	336.7	6.7	4.27
1990	13.60	20.00	13.10	242.1	4.6	335.7	6.4	10.68
1991	9.20	20.00	13.10	227.1	4.2	305.7	5.6	22.77
1992	10.80	20.00	13.10	218.8	3.9	284.5	5.1	34.56
1993	10.70	20.00	13.00	186.7	3.3	260.6	4.6	41.89
1994	10.60	20.00	12.50	203.6	3.5	279.0	4.8	36.68
1995	7.20	20.00	13.10	158.8	2.9	252.8	4.6	(6.07)
1996	6.50	20.00	12.70	171.0	3.0	262.7	4.5	10.58
Variaciones								
1994/1982	-89.4	-80.0	-53.7	-59.4	-66.5	-52.0	-60.4	
1996/1982	-93.5	-80.0	-53.0	-65.9	-71.5	-54.8	-62.2	

1/ Incluye gasto público en fomento de la industria manufacturera del sector energético y del sector agropecuario.

2/ Para 1980-1994 el deflactor del PIB a precios de 1980 fue tomado directamente del *Sistema de Cuentas Nacionales*, base 1980; para 1995 y 1996 el deflactor base 1980 se estimó a partir del PIB a precios corrientes y las variaciones reales anuales del PIB a precios constantes de 1993.

3/ Porcentaje del PIB a valores corrientes en todos los años, incluso 1995 y 1996.

4/ Se toma 1988 como año base de equilibrio cambiario peso/dólar estadounidense, porque en ese año: 1) la economía mexicana se encontraba prácticamente en equilibrio, con un modesto superávit de 272 millones de dólares en balanza comercial, lo que indica que la competitividad del aparato productivo mexicano, era una realidad con esa tasa de cambio; 2) nuestra cuenta corriente presentaba un déficit moderado (2,924) financiable con inversión extranjera directa y no de cartera por naturaleza volátil. Se consideraba inadecuado el criterio del Banco de México, que toma 1970 como base de equilibrio cambiario, porque en aquel año nuestra economía se encontraba altamente protegida, mientras que actualmente y desde 1988 tenemos una economía abierta; y se desecha también el procedimiento del Banco de México de calcular la paridad real del peso contra una canasta de monedas de países miembros del FMI, criterio inadecuado en que tres cuartas partes de nuestro comercio se realizan con Estados Unidos. Para todos los años, corresponde al promedio anual, excepto 1993 al último de diciembre, 1994 a noviembre y 1996, al último de diciembre.

FUENTES: Elaboración propia con base en INEGI, *Estadísticas básicas de comercio exterior y fomento industrial 1983-1988*; SECOFI, *Mecanismo de examen de las políticas comerciales*, México, marzo de 1993; Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno*; Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*; Banco de México, *Indicadores Económicos*, Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*; FMI, *Estadísticas financieras internacionales, Cuenta de la Hacienda Pública Federal*; INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*; Presidencia de la República, *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 1996*, e INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, México, 1996.

cial la generación de excedentes para servir la deuda externa y asumió como prioridad central la *estabilización de los precios*, utilizando como instrumentos principales: 1) la aceleración de la *apertura comercial* (la tasa arancelaria máxima fue reducida de golpe del 45 % al 20 % y las importaciones sujetas a permisos previos se redujeron del 26.8 % en 1987 al 9.2 % en 1991: cuadro 3); 2) la utilización del tipo de cambio como ancla de los precios, primero mediante la fijación de la tasa de cambio a lo largo de 1988 y, desde 1989, mediante un deslizamiento del peso frente al dólar estadounidense a un ritmo menor que el diferencial inflacionario entre México y su principal socio comercial, lo cual desembocó en la creciente *sobrevaluación* de nuestra moneda (véase cuadro 3); 3) la eliminación del déficit fiscal, a través de la perseverante reducción de la inversión pública, de la aceleración de la privatización de las empresas paraestatales (que se reducen de 437 en 1987 a 99 en 1993: compañía telefónica, bancos, acereras, etc., cuya privatización arroja ingresos al fisco por algo más de 23 mil millones de dólares, aplicados principalmente a la amortización de la deuda pública interna),<sup>4</sup> y del persistente achicamiento o supresión de programas de fomento económico sectorial (el gasto en fomento industrial se reduce del 9.2 % en 1987 al 4.8 % en 1994; y la inversión pública disminuye del 5.6 % al 3.5 %: cuadro 3).

La apertura de los mercados financieros (que comprendió la reforma de la legislación sobre inversión extranjera y de la Ley del Mercado de Valores) se convirtió en instrumento complementario esencial para atraer ahorro externo y financiar de ese modo el enorme y creciente déficit de cuenta corriente que resultó de la política comercial y cambiaria, dando lugar a una especie de *reaganomics salinista*: endeudar al país y enajenar activos nacionales para comprar en el exterior mercancías que compitieran con las nacionales y presionaran la inflación a la baja.

Resultados: un extraño "*milagro económico*" *sin crecimiento* (el PIB per cápita sólo creció 0.87 % anual); casi nulo crecimiento del empleo (entre 1989 y 1994 sólo se crearon 1.5 millones de empleos remunerados, pero cada año ingresaron a los mercados laborales 1.2 millones de jóvenes demandantes de empleo),<sup>5</sup> deterioro de los salarios reales

<sup>4</sup> Véase Jacques Rogozinski, *Privatización de empresas paraestatales*, FCE, México, 1994.

<sup>5</sup> Véase José Luis Calva, "La deuda social heredada por el nuevo gobierno y la propuesta presidencial de bienestar para todos", *Momento económico*, No. 77, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, enero-febrero de 1995, pp. 24-99.

CUADRO 4  
 RESULTADOS DEL PROGRAMA  
 DE AJUSTE Y ESTABILIZACION 1995-1996  
 Y PROYECCIONES PARA 1997  
 Variaciones reales a precios de 1993

	1995	1996	1995-1996	1997 <sup>p</sup>	1995-1997
PIB total	-6.19	5.10	-1.41	4.00	2.54
Sector exportador	32.99	18.70	57.86	12.68	77.88
PIB per cápita <sup>1</sup>	-8.29	2.72	-5.80	1.64	-4.25
Inversión fija bruta	-29.10	17.70	-16.55	12.55	-6.08
Privado	-32.00	15.80	-21.26	14.41	-9.91
Público	-16.70	24.70	3.88	6.58	10.71
Consumo	-8.41	2.48	-6.14	2.19	-4.08
Privado	-9.50	2.30	-7.42	2.39	-5.21
Público	-1.32	3.70	2.33	0.88	3.23
Salarios <sup>2</sup>					
Mínimos	-16.33	-10.70	-25.29	-3.15	-27.64
Manufactureros	-16.25	-20.42	-33.35	-4.88	-36.60
Contractuales	-20.10	-11.90	-29.61	-4.88	-33.05

<sup>p</sup> Proyecciones de la SHCP en *Criterios generales de política económica para 1997*, excepto PIB per cápita y salarios como se indica en las notas.

<sup>1</sup> Con la serie de población derivada de INEGI, *Censo general de población 1990 y Censo de población 1995*, sin ajustes.

<sup>2</sup> Salarios promedios anuales deflactados con el Índice de la Canasta Básica del Banco de México. Para 1997, proyección suponiendo que se cumpla la meta inflacionaria de 15% de diciembre a diciembre incluso en la canasta básica; y que el incremento del 17% en los salarios mínimos se haga extensivo a los manufactureros y contractuales.

FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP, *Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 1997*, octubre 1997; *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, cuarto trimestre de 1996; INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*; Banco de México, *Informe Anual 1996*, México, 1997; Banamex, *Examen de la situación económica de México*, abril de 1997; EZLN, *Segundo Informe de Gobierno. Anexo*, 1996; Banco de México, *Indicadores Económicos. Carpeta mensual*; e INEGI *Cuaderno de información oportuna*, febrero de 1997. Para población véase nota 1.

(cuadro 1); crecimiento vertical de los pasivos externos que ya en diciembre de 1993 ascendían a 245,642 millones de dólares;<sup>6</sup> y, finalmente, *el colapso financiero más grave de la historia mexicana* (producto de un enorme déficit comercial que en 1994 ascendió a 24,267 mdd) y de un descomunal desbalance de la cuenta corriente (de 29,662 mdd en 1994),<sup>7</sup> que no pudieron ser financiados con los decrecientes flujos de ahorro externo, y terminaron vaciando las reservas del banco central, orillando a las autoridades monetarias a la macrodevaluación.

Durante la *tercera fase del modelo neoliberal* que arranca de la macrodevaluación decembrina de 1994, la estrategia macroeconómica de mediano plazo asume *como prioridad dual servir la deuda externa y abatir la inflación* desencadenada por la macrodevaluación, utilizando como instrumentos centrales de política económica; 1) la reducción de la inversión pública y del gasto público corriente; 2) el alza de los precios y tarifas del sector público; 3) una severa reducción de los salarios reales; 4) una política monetaria y crediticia severamente restrictiva; y 5) una *sobrevaluación cambiaria* que se mantuvo hasta los primeros meses de 1996, cediendo posteriormente ante la obsesión por acelerar el descenso de la tasa inflacionaria utilizando el tipo de cambio como ancla de los precios, lo que ha desembocado ya en una significativa sobrevaluación del peso (véase cuadro 3). Desde luego, se mantienen los principios básicos del *modelo neoliberal como estrategia de largo plazo*: la apertura externa de la economía y la reducción de las funciones del Estado en la promoción del desarrollo económico general y sectorial.

Resultados: la *economía real* del país se hundió en la peor crisis desde la gran depresión de 1929-1932, arrastrando al sector bancario al peor desastre de su historia. Durante 1995 se registró: 1) una caída del 8.3% en el producto interno bruto por habitante (véase cuadro 4); 2) un descenso del 29.1% en la inversión fija bruta; 3) un descenso del 16.3% en el poder adquisitivo del salario mínimo (y un decremento aún mayor -20.1%— de los salarios contractuales: véase cuadro 4); 4) un incremento del 14.4% en la proporción de mexicanos en pobreza extrema;<sup>8</sup> 5) un mayor deterioro de la infraestructura, que se

<sup>6</sup> Véase José Luis Calva, *El modelo neoliberal mexicano. Costos vulnerabilidad, alternativas*, segunda edición Juan Pablos, México, 1995.

<sup>7</sup> Banco de México, *Indicadores económicos*.

<sup>8</sup> Véase Julio Boltvinik, "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setentas

plasma en un descenso del 20.5% en el PIB de la industria de la construcción;<sup>9</sup> 6) un crecimiento vertical de las carteras vencidas, donde confluyen el peor desastre del sistema bancario jamás observado en México y el angustioso endeudamiento de un tercio de las familias mexicanas.<sup>10</sup>

Ciertamente: 1) se eliminó el déficit comercial; 2) prácticamente desapareció el déficit de cuenta corriente (reduciéndose al 0.5% del PIB); 3) se evitó una súbita suspensión de pagos; 4) se inició un descenso de la tasa inflacionaria que se había disparado como consecuencia de la macrodevaluación decembrina de 1994; 5) se mantuvo el equilibrio fiscal.

Sin embargo, hay que recordar que los cuatro primeros *logros económicos* también fueron conseguidos por MMH desde su primer año de gobierno, tres de ellos con creces respecto al gobierno de EZPL, *sin que ello haya conducido a la economía mexicana al paraíso*. En efecto, ya desde 1983 México obtuvo un *superávit comercial* de 13,286 MDD (mientras que durante el primer año de gobierno de EZPL fue de apenas 2,164, sin incluir maquiladoras en ningún caso) y un *superávit en cuenta corriente* por 5,424 MDD (mientras que con EZPL aun se registró un déficit de 1,579 MDD); la inflación enero-diciembre descendió de 98.9% en 1982, a 80.8% en 1983 y a 59.3% en 1984 (con EZPL se elevó del 7.1% en 1994, al 52% en 1995 y se redujo al 27% en 1996). Con MMH también se evitó la suspensión de pagos, pero sin hipotecar la factura petrolera ni imponer a México la ignominia de un *Acuerdo Marco* con el gobierno de Estados Unidos. Por cierto, la contracción del PIB en el primer año de gobierno de MMH fue menor (-4.6%) que en el primer año de EZPL (-6.2%).

En cuanto al *equilibrio fiscal*, religiosamente mantenido durante el primer año de gobierno de EZPL, cabe preguntarse si es en realidad un "logro" o es, más bien, un *estigma perverso* de la estrategia económica desplegada. Porque aplicar una *política fiscal recesiva* en condiciones en que la economía real experimenta su *mas profunda*

y ochentas", en J.L. Calva (coord.), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, Juan Pablos Editor, México, 1995 y *El Financiero*, 31/VIII/96.

<sup>9</sup> A precios de 1993, con base en INEGI, *Sistemas de cuentas nacionales*, México, 1996.

<sup>10</sup> Véase José Luis Calva (coord), *Liberalización de los mercados financieros. Resultados y alternativas*, UACJ-AMUCSS-UdeG-Juan Pablos Editor, México, 1996; y *Problemas del Desarrollo*, IIEC-UNAM, México, octubre-diciembre de 1996.

*depresión* desde 1932, es en verdad *heróico*, por decirlo de algún modo. Todos los países exitosos manejan con flexibilidad sus finanzas públicas, utilizando la política de gasto (en especial de inversión pública), o de ingreso (reducción o alza de impuestos), como palancas para regular el ciclo económico.

Para 1996, las autoridades hacendarias anunciaron inicialmente un crecimiento real del PIB de 3.7%;<sup>11</sup> posteriormente la cifra fue sometida a dos revisiones al alza, para fijarse finalmente en un crecimiento del 5.1%. Sin embargo, ni siquiera este salto del PIB desde el fondo del abismo es realmente percibido por la gran mayoría de las empresas y particulares: las carteras vencidas del sistema bancario continuaron creciendo durante 1996, si bien a un ritmo menor que en 1995, al pasar del 17.1% en 1995 al 20.6% en 1996 (al cierre de diciembre en ambos casos)<sup>12</sup> de acuerdo con las normas contables bancarias mexicanas (que consideran como cartera vencida sólo los documentos impagos —generalmente después de tres meses— y no todo el adeudo del que estos documentos forman parte); y el *índice de morosidad*, de acuerdo con los principios de la contabilidad bancaria estadounidense, pasó del 45.4% en diciembre de 1995, al 49% en diciembre de 1996 y al 49.6% en abril de 1997 (véase cuadro 5), es decir, *la mitad de los deudores continúan amenazados en su patrimonio, su honor y su sobrevivencia empresarial o familiar por agobiantes deudas impagables; las ventas al menudeo* en establecimientos comerciales de las 33 áreas urbanas encuestadas por INEGI *continuaron cayendo ininterrumpidamente* hasta septiembre de 1996, si bien a un ritmo menor que en 1995, se recuperaron ligeramente en octubre (2.1%) para volver a caer desde entonces hasta -3.6% en enero y -3.4% en febrero de 1997;<sup>13</sup> *las ventas en supermercados registraron una caída ininterrumpida* en todos los meses de 1996 (desde 1.7% mensual hasta 18.2% mensual) así como en los meses reportados de 1997 (caídas de 6.7% en enero y de 1.6% en febrero);<sup>14</sup> la tasa del desempleo *abierto* en el cuarto trimestre de 1996 fue 27%

<sup>11</sup> SHCP, Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 1997, México, noviembre de 1996.

<sup>12</sup> Véase Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín estadístico de banca múltiple*, diciembre de 1995 y diciembre de 1996.

<sup>13</sup> INEGI, *Encuesta Mensual sobre Establecimientos Comerciales*, varios números.

<sup>14</sup> Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), en *El Financiero*, 22/X/96; y *El Financiero* 2/IV/97.

CUADRO 5  
 INDICE SAC DE CARTERA VENCIDA Y  
 CALIFICACION DE RIESGO  
 Porcentajes de la cartera vencida/cartera total 1/

	1994	1995			1995			1997		
	Dic	May.	Sept.	Dic.	Abr.	Sept.	Dic.	Ene.	Mar.	Abr.
Cartera al corriente	86.89	72.08	59.20	54.60	51.47	51.25	50.99	51.51	50.53	50.37
Cartera vencida	13.11	27.92	40.80	45.40	48.53	48.75	49.01	48.49	49.47	49.63
Riesgo mínimo	3.30	4.44	7.49	9.26	8.95	8.55	9.04	8.89	9.21	9.19
Riesgo bajo	2.87	3.67	5.99	6.10	6.25	6.04	6.38	6.28	6.35	6.35
Riesgo medio	1.92	5.65	7.48	7.41	7.30	6.93	7.39	7.1	7.01	6.98
Riesgo alto	1.77	7.01	9.75	10.40	11.65	11.96	11.47	11.49	11.85	11.96
Riesgo máximo	3.25	7.15	10.09	12.23	14.38	15.27	14.73	14.74	15.05	15.14

1/ Ultima semana del mes respectivo, excepto septiembre de 1996 al día 20, marzo de 1997 al día 7 y abril de 1997 al día 4.

FUENTE: Con base en Securities Auction Capital (SAC), *SAC Economics update*, en *El Financiero*, varios números.

superior a igual periodo de 1994;<sup>15</sup> el número de trabajadores asegurados permanentes en el IMSS ascendió a 9,276,159 en febrero de 1997,<sup>16</sup> es decir, apenas 270,968 asegurados más que en 1991, no obstante que en el lapso 1992-1996, 5.8 millones de jóvenes arribaron a la edad de trabajar; el índice de personal ocupado en el sector manufacturero en enero de 1997 fue 7.7% inferior a 1993;<sup>17</sup> el poder adquisitivo de los salarios —es decir, el ingreso familiar de la mayoría de los hogares— mantiene su tendencia decreciente (respecto a 1994, las remuneraciones medias de la industria manufacturera —deflactadas con el índice de precios de la canasta básica— perdieron 33.4% de su poder adquisitivo; y los salarios contractuales se redujeron 29.6%: véase cuadro 4); el crédito bancario destinado a empresas y particulares continuó disminuyendo, si bien a ritmos menores que en 1995 (la caída real en diciembre de 1996 fue de 10.3% respecto al mismo mes de 1995, mientras que entre 1994 y 1995, la caída real fue de 16.7%);<sup>18</sup> y las tasas de interés activas se mantienen a niveles prohibitivos para la inversión productiva.

No es casual el escepticismo casi generalizado respecto a la cifra oficial de crecimiento del PIB en 1996. Para la mayoría de los mexicanos aparece como referida a otro México que no es el nuestro. Habida cuenta de las evidencias empíricas antes aducidas, esta percepción popular no carece de fundamento. Sin embargo, ello no significa que sea falsa la cifra oficial del PIB estimado para 1996.

Lo anterior ocurre porque el sector exportador *erigido en motor del crecimiento económico por la estrategia económica neoliberal* (véase cuadro 4) se ha convertido cada vez más en una *economía de enclave desarticulada del resto de la economía nacional*. De hecho, el aumento de las exportaciones manufactureras, presentado por la estrategia neoliberal como su carta triunfo (falsamente, puesto que entre 1966 y 1981 las exportaciones manufactureras, en dólares constantes de 1980, crecieron a una tasa real promedio del 14.2% anual, mientras que en el período 1982-1994 su tasa promedio de crecimiento real fue del 11.9% anual; y aún después de la macro devaluación de 1994, su tasa promedio de crecimiento anual en el lapso 1982-1996 fue de

<sup>15</sup> INEGI, *Ercuesta Nacional de Empleo Urbano*, varios números.

<sup>16</sup> IMSS. Dirección de Afiliación y Cobranza, y *El Financiero*, 11/IX/96.

<sup>17</sup> INEGI, *Cuaderno de información oportuna*.

<sup>18</sup> Banco de México, *Indicadores económicos*.

CUADRO 6  
 CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS  
 1965-1996  
 Millones de dólares

Años	Exportaciones		Exportaciones manufactureras a/				
	Totales	No petroleras	Dólares Corrientes			Dólares Constantes 1988	
			Valor	Variación anual	% de exp. no petrol.	Valor	Variación anual
1965	1,114	1,072	191		17.82	716	
1966	1,163	1,118	238	24.61	21.29	869	21.34
1967	1,104	1,056	313	31.51	29.64	1,109	27.58
1968	1,181	1,138	365	16.61	32.07	1,241	11.92
1969	1,385	1,342	484	32.60	36.07	1,560	25.74
1970	1,364	1,324	449	(7.23)	33.91	1,369	(12.25)
1971	1,420	1,385	548	22.05	39.57	1,601	16.93
1972	1,731	1,706	679	23.91	39.80	1,922	20.05
1973	2,161	2,125	960	41.38	45.18	2,558	33.11
1974	3,002	2,868	1,434	49.38	50.00	3,441	34.53
1975	3,208	2,770	1,671	16.53	60.32	3,674	6.78
1976	3,816	3,276	1,893	13.29	57.78	3,936	7.11
1977	4,848	3,855	2,325	22.82	60.31	4,539	15.32
1978	6,312	4,538	2,823	21.42	62.21	5,122	12.85
1979	9,306	5,541	3,423	21.25	61.78	5,578	8.89
1980	15,512	5,614	3,574	4.41	63.66	5,131	(8.01)
1981	20,102	6,273	4,105	14.86	65.44	5,342	4.12
1982	21,230	5,129	3,395	(17.30)	66.19	4,162	(22.10)
1983	22,312	7,169	5,457	60.74	76.12	6,482	55.73
1984	24,196	9,000	7,000	28.28	77.78	7,970	22.97
1985	21,664	8,355	6,436	(8.06)	77.03	7,076	(11.22)
1986	16,158	10,578	7,969	23.82	75.34	8,602	21.56
1987	20,495	12,618	10,499	31.75	83.21	10,933	27.11
1988	20,546	14,663	12,332	17.46	84.10	12,332	12.79
1989	22,842	15,550	13,191	6.97	84.83	12,585	2.05
1990	26,838	17,917	15,138	14.76	84.49	13,702	8.88
1991	26,855	18,688	15,746	4.02	84.26	13,677	(0.18)
1992	27,516	19,209	17,537	11.37	91.30	14,787	8.12
1993	30,033	22,615	19,832	13.09	87.70	16,018	8.32
1994	34,613	27,168	24,133	21.69	88.83	19,277	20.35
1995	48,438	40,016	35,455	46.91	88.60	27,630	43.33
1996	59,079	47,426	43,384	22.37	91.48	32,985	19.38
Promedio de tasas anuales de crecimiento							
1966-1981	21.16	12.24		21.84			14.13
1982-1994	2.39	12.94		16.04			11.88
1982-1996	2.39	15.39		18.25			14.12

a/ Sin incluir maquiladoras

FUENTES: Para exportaciones totales y manufactureras, NAFINSA, *La Economía Mexicana en Cifras*, México, 1978; Banco de México, *Indicadores Económicos*.

14.1%: véase cuadro 6), *agudizó, en vez de superar, la desarticulación interna y la desigualdad en el desarrollo de la planta productiva, al crecer vertiginosamente el componente importado de la producción y exportación manufacturera, desplazando componentes nacionales*. De esta manera, lejos de ejercer un efecto de arrastre sobre la planta productiva mexicana, las industrias exportadoras transmiten sus efectos multiplicadores sobre la producción, la inversión y el empleo fuera del país. Por eso, los industriales mexicanos de la transformación han observado con alarma la ruptura y pérdida de eslabones completos de las cadenas productivas, porque la apertura comercial unilateral y abrupta implicó una *desustitución* de importaciones de bienes intermedios e incluso de algunos bienes de capital.

El resultado es que tenemos dos economías: *una economía de enclave exportador en crecimiento; y una economía interna hundida en profunda depresión*. La primera economía involucra, cuando más, al 15% de los mexicanos; la segunda economía involucra a más del 85% de los mexicanos.

Los efectos agregados del experimento neoliberal en México, después de casi quince años de perseverante instrumentación, plantean la gran interrogante de si el país ha de seguir soportando un modelo económico a todas luces perjudicial para la enorme mayoría de los mexicanos.

La hipótesis neoliberal, según la cual a mayor apertura económica y a mayor peso de las exportaciones en el PIB mexicano, correspondería un mayor crecimiento económico, un más alto coeficiente de inversión física, una mayor generación de empleos mejor remunerados y, por tanto, mayores niveles de bienestar social, ha sido rotundamente desmentida en la práctica.

Así, de una falla crucial que presentaba el modelo económico precedente al neoliberal, el sustitutivo de importaciones, por lo menos durante la última fase de su vigencia (falla muy notable hacia fines de los años sesenta), consistente en el descuido o insuficiente fomento del sector exportador, pasamos, bajo el modelo neoliberal, a un *error inverso mucho más grave que el anterior: el descuido y sacrificio de la economía interna que involucra a la inmensa mayoría de los mexicanos*.

Es necesario recuperar la sensatez y adoptar *una estrategia económica pragmática* que —sin descuidar al sector exportador, sino al

contrario promoviéndolo y fomentando resueltamente su creciente integración y articulación con el resto de la economía nacional— ponga el mayor énfasis en el desarrollo de la economía interna que involucra a la mayoría de los mexicanos.

### *Mercado y Estado en la reconstrucción de la economía mexicana*

En general, la tesis friedmaniana de que el achicamiento del Estado eleva la eficiencia general del sistema económico no está corroborada por la experiencia universal. *Países con alta participación del Estado en la actividad económica* y en la promoción del bienestar social *o que han incrementado esta participación en los últimos decenios* (v. gr. Singapur, Malasia, Canadá, Japón, Alemania, etcétera: véase cuadro 7), muestran, con harta frecuencia, gran dinamismo económico y elevación sustantiva de los niveles de bienestar.

Tampoco es exacta la tesis friedmaniana de que un Estado pequeño es más propicio para el desarrollo de la democracia. Por el contrario, Estados grandes (como Francia, Noruega, Suecia o Italia, donde los gastos del gobierno central representaron en 1993 el 45.5%, 46.3%, 53.9% y 53.4% del PNB respectivamente) son, frecuentemente, paradigmas de democracia política y, también, de democracia económica y social, precisamente por la responsabilidad asumida por los poderes públicos en la distribución del ingreso y en la promoción del bienestar social.

Para México, es evidente la *inconveniencia de un Estado corporativo y ademocrático en general*, aun si muestra tanta eficiencia económica como la observada en México bajo los gobiernos de la Revolución mexicana, particularmente entre 1934 y 1970. Pero más inconveniente resulta un Estado neoliberal, igualmente corporativo y ademocrático, que elude sus responsabilidades en el desarrollo económico y social.

La reconstrucción de la nación sobre un nuevo *contrato social* que restaure la esperanza, la energía creativa y la cohesión entre los mexicanos, reclama un nuevo Estado erigido sobre estructuras y prácticas democráticas. que no eluda, sino asuma, sus responsabilidades en el desarrollo económico y en la promoción del bienestar social.

No se trata de que el Estado se convierta en propietario de los me-

CUADRO 7  
DIMENSIONES DE LOS ESTADOS Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Países	Gastos del gobierno central como % del PNB		Producto Nacional Bruto	
	1972	1993	Percápita 1993	Tasa media de crecimiento anual 1965-1993
<b>Países de bajo ingreso</b>				
Kenya	21.0	28.9	270	5.1
Pakistan	16.9	24.0	430	5.6
Sri Lanka	25.2	26.9	600	4.9
<b>Países de ingreso medio bajo</b>				
Indonesia	15.1	18.9	740	6.9
Filipinas	13.4	18.9	850	4.0
Costa Rica	19.0	26.7	2,150	4.2
<b>Países de ingreso medio alto</b>				
México a/	18.6	16.2	2,953	4.4
Malasia	26.5	26.7	3,140	6.9
Brasil	29.1	25.6	2,930	5.2
Corea, República de	18.0	17.1	7,660	8.9
<b>Países de ingreso alto</b>				
España	19.6	35.1	13,590	3.1
Singapur	16.7	19.7	19,850	8.6
Italia	29.5	53.4	19,840	3.1
Países Bajos	41.0	53.9	20,950	1.1
Francia	32.3	45.5	22,490	2.7
Canadá	20.1	25.8	19,970	4.6
Alemania	24.2	33.6	23,560	2.6
Estados Unidos	19.1	23.8	24,740	2.5
Suecia	27.9	53.9	24,740	1.9
Finlandia	24.3	44.5	19,300	2.6
Noruega	35.0	46.3	b/ 25,970	3.8
Japón	12.7	15.8	b/ 31,490	5.1

a/ Para México, gasto programable del sector público federal como porcentaje del PIB para 1972 y 1993; y PIB per cápita en dólares eliminando el efecto de la sobrevaluación del peso en la valoración del PIB en dólares.

b/ Corresponde a 1991.

FUENTE: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Informes sobre el desarrollo mundial*, 1991 y 1995; para México, INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, Banco de México, *Indicadores Económicos*, y para tipo de cambio fuentes del cuadro 3.

dios de producción, los cuales deben estar en manos privadas y del sector social (excepto los energéticos y la infraestructura básica). Se trata de un Estado que desempeñe eficientemente sus funciones de verdadero *impulsor* y *facilitador* de la iniciativa privada y social (para lo cual, por cierto, no basta con reducir trámites reglamentarios onerosos y excesivos, los cuales habría que simplificar *en serio* v. gr. mediante un sistema de ventanilla única).

Orientar y promover el desarrollo *nacional* sobre bases productivas y financieras sólidas, regular pragmáticamente nuestro comercio exterior, cuidar la competitividad de nuestro tipo de cambio y de nuestras tasas internas de interés (las de depósito, pero también las de *préstamo*); inducir el proceso de industrialización con una visión de largo plazo que corrija los criterios no adecuados de asignación de recursos que derivan del funcionamiento espontáneo del mercado, que articule internamente los eslabones cruciales del aparato productivo y priorice el crecimiento del empleo y del bienestar social, son funciones prioritarias que el Estado debe asumir *preservando la más irrestricta libertad de los agentes privados* para decidir la asignación de sus recursos. La inversión pública en áreas estratégicas de la economía, principalmente en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico, que contribuyan al crecimiento con eficiencia productiva y a resolver cuellos de botella y desequilibrios que el mercado no ha resuelto; apoyar con recursos públicos el desarrollo de áreas productivas prioritarias que no son de interés inmediato del sector privado por sus menores tasas de ganancia en el corto plazo, pero que con estímulos fiscales y créditos preferenciales se tornan viables; formular e instrumentar eficaces programas de fomento económico sectorial, para la agricultura, la industria y los servicios estratégicos, que promuevan la articulación interna y el equilibrio en el desarrollo del aparato productivo, impulsando preferentemente aquellas áreas con mayor efecto de arrastre sobre el conjunto de la economía mexicana; estimular la inversión privada productiva por encima de la especulativa, a modo de nivelar nuestra mayor propensión al ahorro financiero (que acaba devorando a la economía real) con nuestra menor propensión a la inversión productiva; preservar y restaurar los recursos naturales y el ambiente, mediante la regulación de su uso y la internalización de sus costos; promover la equidad en el desarrollo regional; mejorar integralmente la formación de recursos humanos atendiendo la superación de deficiencias nutricionales y de salud pú-

blica de la población hoy relegada, elevando la calidad y cobertura de la educación y de la capacitación laboral, bases del incremento sostenido de la productividad, *son tareas que el Estado debe asumir sobre un horizonte de planeación de largo plazo a fin de asegurar el crecimiento económico sostenido con equidad y sustentabilidad ambiental.*

La armonización de los intereses de las mayorías nacionales de empresarios, trabajadores y hombres del campo a través de su participación efectiva en las decisiones de política pública (a fin de que el Estado no grave como ahora sobre la sociedad, coartando las iniciativas de los mexicanos y socavando intereses fundamentales, sino que, por el contrario, el Estado sea el instrumento de la sociedad para salvaguardar y promover los intereses comunes de la nación), son objetivos que implican la *modernización política* o *democratización del Estado.*

La efectividad del sufragio, la autonomía real de los poderes legislativo y judicial que sirvan de contrapesos reales al ejecutivo; el federalismo político y económico real de los Estados y la autonomía municipal con auténtica democratización de los procesos de elección y decisión; la democratización y descorporativización real de las organizaciones sociales de empresarios, de trabajadores manuales e intelectuales y de campesinos, como instrumentos de expresión auténtica de sus legítimos intereses; y la democratización, desoligopolización e independización de los medios masivos de comunicación, son elementos fundamentales para el pasaje a una verdadera conducción democrática de la economía y la sociedad.

### *Principios de una estrategia económica alternativa para la reconstrucción nacional*

El desarrollo sostenido de la economía nacional, la restauración de la esperanza y la cohesión social de los mexicanos, exigen un magno esfuerzo de inteligencia colectiva, de buena fe y de voluntad ciudadana para consensar un *nuevo proyecto de nación*, donde cada mexicano tenga la opción de una existencia digna.

Admirables son los pueblos que han logrado un *proyecto de nación* de amplio consenso, donde las discrepancias políticas no están referidas a los *elementos centrales* del proyecto nacional, sino a matices de interpretación y operación compatibles con el *pacto social básico.*

Estos países gozan de estabilidad y prosperidad.

Piedra angular de un *nuevo proyecto de nación* de amplio consenso ciudadano, es una *nueva estrategia económica* capaz de *superar la problemática económica de corto plazo y, simultáneamente, de reencauzar al país hacia un nuevo ciclo largo de desarrollo incluyente de las mayorías nacionales*. Será una estrategia económica *pragmática*, que guardará un sensato equilibrio entre el Estado y el mercado, entre la protección y el libre cambio, entre el interés público y el interés privado, entre el empleo y la productividad, entre el bienestar social y la eficiencia económica.

Sin duda, los instrumentos fundamentales de política económica para el crecimiento sostenido con equidad serán los siguientes:

*Primero:* Una política comercial pragmática, que utilice al máximo los márgenes de maniobra para regular nuestro comercio exterior, aplicando (exactamente igual a como proceden Estados Unidos, Canadá y los demás países con desarrollo exitoso) aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, a los cuales tenemos derecho en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en el GATT-OMC. Esto, sin demérito de emprender, en un segundo momento (teniendo en cuenta que los conflictos comerciales y el proteccionismo "moderno" de Estados Unidos respecto a México es mayor ahora que antes del TLCAN), negociaciones cuidadosas en áreas del TLCAN para introducir salvaguardas en ramas de la producción y de la inversión de alta vulnerabilidad y que son relevantes para México por su importancia económica o como generadoras masivas de empleo; así como para instituir fondos compensatorios trinacionales de *cohesión social*, análogos a los de la Unión Europea, que provean recursos para la reconversión económica y el mejoramiento socioeconómico de los conglomerados humanos afectados por el proceso de integración; todo ello bajo el entendido de que si no es factible introducir un contenido más equitativo y humano al TLCAN, es preferible que México se retire del TLCAN y recobre sus márgenes de maniobra en políticas comercial, industrial, tecnológica y crediticia en el marco de los acuerdos multilaterales de los que es miembro (en particular la OMC), los cuales reconocen la condición de México como país en desarrollo y se sustentan en el principio de que el trato entre desiguales debe ser desigual en favor de los débiles. (Una política comercial pragmática, junto con un tipo de cambio competitivo, contribuirá no sólo al

equilibrio de las cuentas externas en el largo plazo, sino también al desarrollo de la producción, la inversión y el empleo nacionales, evitando la competencia desventajosa de productos importados. No se trata de "cerrar" la economía, sino de aplicar una política comercial sensata, como la de los países exitosos).

*Segundo:* Una política cambiaria competitiva que evite en el futuro una nueva sobrevaluación del peso. A partir de un tipo de cambio equilibrado —definido como la tasa de cambio bajo la cual la balanza comercial (sin maquiladoras) esté equilibrada— que debe ser tomado como piso cambiario, se abren dos opciones: *primera*, tan pronto el Banco de México disponga de las reservas necesarias para regular el tipo de cambio, se podrá abandonar el régimen de *libre flotación* y adoptar una nueva *banda de flotación*, con ajuste periódico del piso y el techo cambiarios de acuerdo con el diferencial de las tasas inflacionarias de México y Estados Unidos; *segunda*, mientras no haya una reserva de divisas suficientes para regular el tipo de cambio sobre una banda de flotación, el Banco de México debe evitar que el precio del dólar baje del piso cambiario de equilibrio, ajustando éste periódicamente con base en los diferenciales inflacionarios. (Un tipo de cambio permanentemente competitivo contribuirá a evitar que la competencia de productos importados arruine a la planta productiva mexicana; y al mismo tiempo evitará que México continúe su espiral de endeudamiento para pagar importaciones excesivas de mercancías).

*Tercero:* Instrumentar verdaderas políticas de fomento industrial y de fomento agrícola, apoyadas en *políticas macroeconómicas idóneas* (un tipo de cambio competitivo, una tasa de interés que incentive la inversión —a la que enseguida nos referiremos— y una política comercial pragmática), así como en *instrumentos de fomento económico general* (construcción de infraestructura, desarrollo de la investigación científica técnica, educación y capacitación laboral, etc.) y en *instrumentos específicos de fomento sectorial* (incentivos fiscales a industrias nuevas y necesarias, a la innovación tecnológica, a la transferencia de tecnología; apoyos crediticios preferenciales a pequeñas y medianas empresas; apoyos para estudios de factibilidad, a través de la Banca Nacional de Desarrollo; estudios de mercado y promoción externa de productos; precios de garantía para productos agropecuarios básicos establecidos sobre horizontes de largo plazo, etc.). Esta verdadera política de fomento industrial y agrícola permitirá aumentar

la oferta interna de productos y de mercancías exportables reduciendo presiones sobre el sector externo, a la vez que se generan empleos e ingresos con efectos multiplicadores sobre la inversión, la producción y el empleo.

*Cuarto:* Abatir las tasas de interés mediante la eliminación del déficit de cuenta corriente (que resultará de la aplicación de los instrumentos anteriores, los cuales harán decrecer dramáticamente, hasta un nivel sanamente financiable con inversión extranjera directa o física, los requerimientos de ahorro externo y, en consecuencia, la necesidad de pagar sobretasas de interés para atraer recursos externos líquidos), así como mediante la *reducción de los márgenes de intermediación financiera* (que, por ejemplo, en 1994 ascendieron a 16.4 puntos porcentuales reales —descontando inflación—) a su promedio histórico de 7 puntos porcentuales reales (superior al margen de intermediación de 2.5 a 2.9 puntos porcentuales observados en Estados Unidos, pero mucho menor que el actual), a través de un pacto financiero concertado por el gobierno, banqueros y sectores productivos, que al mismo tiempo inyecte prudente liquidez a la economía (flexibilizando razonablemente la política monetaria), *reestructure carteras vencidas* de acuerdo con la *capacidad de pago real de los deudores* (capacidad de pago que realmente existirá al aplicarse el conjunto de instrumentos de política económica comprendidos en esta propuesta) y *a partir de una reducción sustancial de los adeudos* congruente con la aceptación de la *corresponsabilidad de los banqueros* (por los márgenes usurarios de intermediación financiera) y la *corresponsabilidad del gobierno* (por las políticas macroeconómicas y sectoriales adversas a los productores y asalariados, así como por la permisividad a la usura bancaria) en la generación del megaproblema de las carteras vencidas.

*Quinto:* Aumento de la inversión pública, del gasto en fomento industrial y agrícola, y del gasto en necesidades sociales apremiantes, en un monto agregado hasta del 4% del PIB. Para ello, es necesario utilizar, en primer término, fuentes no inflacionarias de financiamiento, a través del alivio de la carga en el servicio de la deuda externa, así como a través de la progresividad de la carga impositiva sobre los estratos de muy altos ingresos (aumentando los impuestos a los muy ricos, con ingresos personales mayores de 200,000 dólares, como hizo Clinton en Estados Unidos, lo cual puede significar

entradas fiscales adicionales de 2% a 3% del PIB. Precisamente el empresario mexicano Lorenzo Servitje —que figura en la lista de *Forbes* como uno de los más ricos del mundo— ha propuesto "*subir los impuestos a las empresas y particulares que más ganan*" para "*ayudar a salir del hoyo*".<sup>19</sup> Preferentemente, esta captación adicional debe favorecer las arcas de los Estados a fin de que éstos puedan expandir su gasto en infraestructura y fomento económico, lo cual sería congruente con el reforzamiento del federalismo y la soberanía de los Estados. Además, es necesario *desechar el fetiche del equilibrio fiscal* a fin de operar con un déficit público moderado durante la emergencia económica para el crecimiento. Hay que recordar que países de desarrollo económico exitoso, tales como Alemania, Japón, Italia, etc, operan con un criterio de flexibilidad en el manejo de las finanzas públicas indispensable para regular el ciclo económico. (Una moderada expansión de la inversión pública permitirá detonar el crecimiento económico: cada punto porcentual del PIB en construcción pública genera alrededor de 300,000 empleos directos, con enormes efectos multiplicadores sobre el conjunto de la economía. Además, una prudente expansión del gasto corriente permitiría atender necesidades urgentes de nutrición, salud y vivienda para la población más vulnerable, así como los requerimientos indispensables de fomento económico general y sectorial). Una vez conseguida la reactivación económica, y con base a los mayores ingresos fiscales derivados de un mayor dinamismo económico, es necesario hacer un ajuste paulatino en las finanzas públicas, de manera que el déficit fiscal se estabilice entre el 0% y el 2% del PIB, como ocurrió durante más de cuarenta años bajo el programa de la Revolución mexicana, hasta que llegaron los equívocos de los años 1970-1982, previos a los equívocos aun mayores de los años 1983-1996.

*Sexto:* Evitar la caída del mercado interno de productos masivos mediante la restauración del poder adquisitivo de los salarios al nivel de 1994, procediendo, después de consolidada la reactivación económica, a su recuperación paulatina hacia los niveles salariales previos al modelo neoliberal. Para ello, es necesario indizar los salarios a los precios, con ajuste trimestral retroactivo, evitando tanto el empobrecimiento de la población trabajadora como el círculo vicioso recesivo provocado por la caída del mercado interno; y, en segundo lugar,

<sup>19</sup> *El Financiero*, 4 de junio de 1996.

desplegar una política salarial de incrementos paulatinos de poder real de compra de los trabajadores en la misma proporción en que se incrementa la productividad laboral.

El impacto inflacionario de esta política salarial —así como de los anteriores instrumentos de política económica— será mínimo, en primer lugar, porque ninguna de tales políticas se instrumentaría como medida aislada, sino como un paquete integral; y, en segundo lugar, porque la mayor demanda interna generada sería cubierta mediante la utilización de la capacidad instalada ociosa de la planta productiva mexicana.

*Séptimo.* Desplegar una estrategia antiinflacionaria que, priorizando la reactivación y el crecimiento sostenido de la *economía real*, contenga la inflación bajo un techo de 25% en el arranque, reduciéndola gradualmente a una franja de 10%-15% hacia finales de siglo, desplegando para ello los anteriores instrumentos de política económica que aumentarán la oferta de productos y servicios correlativamente con la demanda. Se trata, por tanto, de desechar la obsesión por reducir aceleradamente la tasa inflacionaria, así como la perniciosa ortodoxia monetarista que sólo sabe estabilizar los precios a través de políticas fiscales, monetario-crediticias y salariales perseverantemente recesivas.

El despliegue de una *estrategia económica pragmática* —que guarde un sensato equilibrio entre el mercado y el Estado, entre la protección comercial y el libre cambio, entre el interés público y el interés privado, entre la productividad y el empleo, entre la eficiencia productiva y el bienestar social— permitirá reencontrar los caminos de la prosperidad nacional y del pasaje digno de México al tercer milenio.

## VII

### LA REFORMA DEL GOBIERNO ENFOQUES Y PROPUESTAS

José Ayala Espino\* †

#### *Presentación*

El modo en que en el pasado se relacionaron el Estado y el mercado, la política y la sociedad, y lo público y lo privado, no sólo han cambiado profundamente, sino que no se ven muestras claras de que se puedan reponer los viejos mecanismos en que se sustentaron los esquemas tradicionales de las economías mixtas occidentales. Los distintos modelos de Estado que se desarrollaron en el pasado han entrado en una fase de agotamiento: el Estado del bienestar, el Estado desarrollista, el Estado propietario de un sector grande de empresas públicas, el Estado corporativista, el Estado rentista, y otras variedades, no parecen ser opciones en el presente o futuro inmediato. La dinámica del capitalismo de las dos últimas décadas ha venido cambiando rápidamente, los arreglos institucionales que permitieron el crecimiento, la estabilidad y la gobernabilidad y, en general, la fluidez del intercambio económico y político en el capitalismo internacional, están en fase de redefinición. Estos "años maravillosos" parecen cada vez más lejanos y sólo presentes en la nostalgia. En este contexto, desde la década de los ochenta, distintas perspectivas políticas y teóricas han venido discutiendo y aplicando sendos procesos de reforma del Estado bajo muy distintas denominaciones: reforma del

(†) \* Profesor Tiempo Completo Titular C de la Facultad de Economía, UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Cátedra Extraordinaria Ignacio Ramírez en Economía y Finanzas Públicas. *q.e.p.a*

Estado, modernización del Estado, redimensionamiento del Estado, rediseño del Estado, reinención del Estado, entre otras denominaciones.<sup>1</sup>

El Estado burocrático, fiscalista, productor y omniabarcante ha sido rebasado por tendencias nuevas, que no obedecen sólo a designios ideológicos de gobiernos y agencias multilaterales o al renacimiento del liberalismo, más bien responden a una economía mundial en crisis, más globalizada y competitiva, cuestiones que generan un ambiente más desfavorable a la cooperación internacional y que, paradójicamente, a pesar de los propósitos declarados de los gobiernos liberales de ampliación de la competencia, y de las prédicas de los organismos multilaterales a favor de la liberalización de mercados y la apertura, no han dado lugar al establecimiento de mercados efectivamente más libres.

Los cambios y el surgimiento de nuevos problemas en este capitalismo "tan alterado" —para usar la frase de Roll— están a la vista, y son cada vez más conocidos, aunque desgraciadamente no siempre son bien entendidos, y menos aún se han formulado políticas, que hayan ganado consenso como mecanismos eficaces, que al mismo tiempo sean capaces de sustituir los viejos mecanismos económicos o arreglos institucionales de la posguerra, o de evitar los efectos negativos económicos y sociales que han surgido de la aplicación de las políticas liberales por más de una década. Después del fin de la guerra fría, los cambios estructurales en distintos ámbitos siguen su curso sin que ningún poder, nacional o transnacional, los ordene o encauce. Este mundo tan cambiado presenta en los noventa perfiles novedosos en todos los frentes: la economía ha mutado el orden de sus flujos comerciales, financieros y tecnológicos; la política tiene una cara muy diferente en sus procesos democráticos, decisionales y participativos, y las instituciones enfrentan nuevas regulaciones y desregulaciones, todo ello se impone como un férreo cerco de restricciones y limitaciones de todo tipo para reemprender la construcción de un nuevo orden económico internacional y, por supuesto de una reforma del Estado que prometa crecimiento, estabilidad, paz y justicia.

La dinámica del cambio transnacional ha replanteado objetivamente,

<sup>1</sup> J. Ayala, *Límites del Estado. Límites del mercado*, Ed. INAP, México, 1992; L. Putterman y D. Rueschemeyer (eds.) *State and Market in development. Sinergy or rivalry?*, Lynne Publishers, Boulder/London, 1992 y Krishna, et al. *State and market in development*, EEC, London, 1993.

es decir, más allá de nuestras preferencias políticas e ideológicas, los términos de las soluciones, no siempre felices, a los eternos dilemas del desarrollo: eficiencia y equidad, crecimiento y estabilidad, productividad y salarios remuneradores, soberanía y globalización, gasto e ingreso del gobierno, entre otros muchos acertijos. Más allá de la izquierda y la derecha, como lo ha puesto en perspectiva, Giddens, las viejas "señas de identidad", "modelos" y demás variantes, ya no son un "seguro" o cartilla de identificación para casi nadie.<sup>2</sup>

Las demandas para ser más competitivos, eficientes y productivos que vienen de la oleada de la reforma del mercado no pueden ser ignoradas, aunque no cabe duda que sigue siendo necesario defender y proteger la planta productiva, el empleo y los salarios frente a la marejada mercantil. Casi nadie, por supuesto, acepta sumisamente que la reforma liberal se pueda traducir en una opción real en una economía globalizada. Los desafíos que entraña la globalización son simultáneamente restricciones (financieras, políticas, institucionales, tecnológicas, etcétera), y oportunidades (en el comercio, en el intercambio tecnológico, en el fortalecimiento del bienestar, etcétera), las cuales son impuestas por el mercado y el Estado, respectivamente. La clave es cómo superar restricciones y potenciar oportunidades. Debería ser evidente que un mundo a la deriva, convulsionado por flujos y reflujos del mercado, es el peor escenario para crear el marco institucional internacional que permita encarar los desafíos. Por supuesto que las naciones tienen su propia cuota de responsabilidad, pero será necesario contar con una nueva institucionalidad internacional para atender esta tarea. Y aquí la célebre paradoja liberal cobra pleno sentido: para conducir los procesos de reforma y liberalización se requiere al mismo tiempo de un Estado fuerte, aunque renovado.

Los "reflejos condicionados" proteccionistas y neoestatistas nos llevarían a la tentación de reponer los arreglos del pasado, pero de aplicarse, no harían otra cosa que preparar el terreno en el futuro cercano para tener una economía con más desempleo, estancamiento productivo y concentración de la riqueza, y de sus secuelas inevitables: autoritarismo para gobernar la economía y la política, a pesar de las buenas intenciones de sus prédicas. Su costo social sería muy alto en

<sup>2</sup> Buenos ejemplos sobre la reflexión actual de la crisis de los paradigmas puede verse en A. Giddens, *Beyond left and right. The future of radical politics*, Stanford University Press, California, 1994 y E. Alvater, *The future of the market*, Verso, London/New York, 1993.

términos de inestabilidad e incertidumbre. La democracia, la libertad y la justicia social, valores ciertamente irrenunciables, se convertirían en quimeras inalcanzables.

El propósito de nuestra reflexión, a lo largo de estas notas, no es proponer una nueva política, mucho menos un nuevo modelo del Estado, es mucho más modesto: proponer unas líneas de reflexión que ayuden a pensar, junto con muchos otros, esa nueva política, su agenda y sus prioridades. Nuestro punto de vista se coloca en una perspectiva de análisis, que obviamente no corresponde, ni se confunde, con la del gobierno o de las fuerzas políticas partidarias, estas últimas dos perspectivas son propias de los administradores públicos y de los políticos, necesarias, pero diferentes al analista. Las perspectivas de los analistas no son, ni han sido neutrales, pero tampoco deben reflejar necesariamente la de los políticos. Keynes dijo que los políticos eran muchas veces víctimas de un economista difunto. Pero ahora, parafraseando al célebre economista, podríamos decir que los economistas son muchas veces víctimas de un político vivo.

Este ensayo se divide en dos partes. En la primera se hace una breve reseña sobre los principales elementos que explican el surgimiento de la reforma del Estado en América Latina y que son pertinentes para la experiencia mexicana. En la segunda parte, se introducen algunos lineamientos de política que podrían orientar la reforma del Estado. En ambas partes la presentación de los temas es prácticamente enunciativa de un guión de investigación. Es evidente que la complejidad de los temas requiere de muchas explicaciones y de una documentación amplia. Aquí sólo se presenta un esquema y no pretende ser completo, sino ilustrativo del tipo de problemas que deberíamos discutir.

## I

En los últimos años la reforma del Estado en Latinoamérica no ha perdido pertinencia política ni analítica, por el contrario, parece estar inmersa en un proceso perenne de definición de sus fronteras y aún de definiciones conceptuales de gran actualidad. Es probable que no pueda ser de otra manera, tratándose de un problema complejo y multifacético que involucra simultáneamente aspectos económicos, políticos e institucionales. Esquemáticamente se puede decir que la reforma del Estado está pasando por las siguientes etapas:

1. Políticas de ajuste macroeconómico de corto plazo y tratamiento de "shock" 2. Políticas de ajuste como las anteriores pero de aplicación más ortodoxas y por un tiempo más prolongado (tanto como sea necesario) 3. Cambio estructural 4. Políticas de combate a la desigualdad y la pobreza para paliar los efectos del ajuste 5. Reforma institucional 6. Reforma democrática, en esta línea es probable que se siga extendiendo sucesivamente la agenda de la reforma del Estado. Probablemente, aunque con simplismo de manual, se identificó a la reforma del Estado con el ajuste económico para estabilizar a la economía. En efecto, algunos gobiernos y, especialmente, los organismos financieros multilaterales argumentaban que bastaba introducir políticas de ajuste (de "shock") por un tiempo relativamente corto para estabilizar la economía, cuando los resultados previstos no se produjeron se dijo que faltó disciplina y mantener estas políticas por un periodo más largo hasta que efectivamente se estabilizara la economía y se reiniciara el crecimiento (etapa 1 y 2). La aplicación de estas políticas efectivamente se extendieron por varios años y, a pesar de ello, las economías ni se estabilizaron ni tampoco crecieron. Entonces se dijo que era necesario introducir políticas de cambio estructural orientadas hacia la microeconomía (etapa 3). Estas políticas se centraron esencialmente en la privatización y la desregulación, y prácticamente no se volvió a hablar de políticas activas, especialmente en el ámbito industrial. Posteriormente —se dijo— que las políticas de estabilización y de cambio estructural habían producido transformaciones importantes en la distribución del ingreso y del gasto público. Dos aspectos eran especialmente relevantes: i) la ampliación de la marginación y pobreza; y ii) el deterioro de la educación y la salud. En consecuencia, era necesario instrumentar nuevas políticas sociales que reformaran lo que el Estado había hecho en estas materias: nuevas políticas de combate a la pobreza y políticas de inversión en capital humano (etapa 4). En los últimos tres años se ha insistido que la reforma no puede ser completa si no se introduce la reforma institucional y aún la reforma democrática del Estado (etapa 5 y 6). Desde esta perspectiva, la reforma del Estado podría ser un proceso perenne y en cierta medida indefinido y, por ello, sujeto a la discrecionalidad de las definiciones de quienes toman las decisiones. En lo que sigue se ilustran esquemáticamente algunos de los puntos de interés en el itinerario de la etapas de la reforma del Estado a lo largo

de más de una década.<sup>3</sup>

### *Crisis y desconfianza en el gobierno*

El contexto del cual arrancan las propuestas de reforma del Estado es su propio deterioro y pérdida de eficacia relativa para cumplir con las tareas que gozaban de un amplio consenso. Se aceptaba ampliamente que el Estado era un factor relevante para corregir las fallas del mercado, sin embargo gradualmente se comenzó a enfatizar el lado de las fallas del gobierno.<sup>4</sup>

Tres aspectos resumen la crisis del Estado:

- Deterioro de la credibilidad y confianza en el Estado: económica, política y social para realizar sus funciones clásicas y emergentes.
- Desempeño mediocre de las economías: bajo crecimiento, alta inflación, inestabilidad cambiaria, déficit público y comercial crecientes, aspectos atribuibles en buena medida al intervencionismo estatal.
- Auge de las propuestas de política económica apoyadas por soluciones de mercado: recuperación de la estabilidad macroeconómica, creciente inversión extranjera, expansión de las exportaciones, superávit fiscal, políticas en contra de la inflación, estabilidad cambiaria, como condiciones indispensables para recuperar el crecimiento.

### *Las debilidades del sector público*

El inmovilismo del Estado y/o la lentitud para procesar la reforma puede explicarse por la persistencia de tendencias del sistema cor-

<sup>3</sup> Esta parte sigue en buena medida el guión propuesto por M. Naim en su artículo "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina" en *Este País*, 45/XII, Diciembre de 1994, México. Este autor presenta un ensayo mucho más amplio en temas y enfoques que nuestras notas.

<sup>4</sup> Una revisión de estas posiciones se puede encontrar en Ch. Colclough y J. Manor, eds, *¿Estados o Mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

porativo que genera un sistema de presiones de los grupos sociales tradicionales con poder de negociación y de imposición de decisiones a la burocracia y a la existencia de un sistema de rentas, privilegios y prebendas alrededor de las actividades del sector público.

Todo ello deviene en una precariedad del Estado de derecho caracterizado por: altos niveles de discrecionalidad de la burocracia, en particular, del poder ejecutivo, así como cambios abruptos o arbitrarios en las reglas del juego del intercambio entre los actores. Además destacan como elementos importantes:

- Sistemas de información inadecuados: concentración de la información y distribución sesgada para favorecer a ciertos grupos en detrimento de otros,
- Mecanismos decisionales rígidos y centralizados que inhiben la participación de grupos, y por supuesto,
- Niveles significativos de corrupción y burocratismo.

Los cambios en el entorno internacional, las nuevas ideologías y la propia reforma macroeconómica han influido en la nueva conducción del sector público. Los siguientes aspectos son interesantes al respecto:

- La apertura comercial y financiera limita el poder de las burocracias y expone a la competencia exterior no sólo a la economía sino al propio sector público.
- La revolución informática vulnera el monopolio de la información en manos de los burócratas, porque una economía globalizada no puede indefinidamente restringir la información.
- La diferenciación y pluralidad de actores altera el viejo sistema de presiones corporativas.
- Las demandas por mayor democratización y participación en las decisiones busca acotar el poder de las burocracias.
- La nueva institucionalidad busca volver más predecible el comportamiento de la burocracia y más sujeta a controles legales y sociales.

### *Un nuevo Estado*

Las propuestas de reforma del Estado menos ideológicas abogarán por un nuevo Estado, menos grande y más eficiente. En ello se reco-

nocieron los siguientes temas como importantes:

— El nuevo credo en el mercado no necesariamente elimina el papel del Estado, sólo lo replantea y surge la necesidad de un Estado más eficiente y moderno.

Las reformas del Estado suponen simultáneamente reformas del mercado para que lo reorganicen institucionalmente. De modo que el sector público tiene muchas tareas por delante.

— El nuevo Estado demanda una nueva institucionalidad del sector público que sirva para normar sus relaciones con los agentes económicos y los actores políticos y sociales en el nuevo contexto de apertura y liberalización económica.

Las demandas de reforma se mantienen porque la crisis estructural del sistema no ha sido superada, y ciertamente las nuevas políticas del sector público son un factor que ha contribuido a preservar la crisis.

Los siguientes aspectos destacan al respecto:

- Vulnerabilidad financiera (interna y externa) expresada en la política macroeconómica de estabilización.
- Insuficiencias del cambio estructural expresadas en la debilidad de la microeconomía: precariedad de la planta productiva, competitividad y productividad baja.
- Necesidad de políticas para fortalecer a la economía en el ámbito de la competencia internacional.
- Ineficiencias operativas en la administración de las políticas públicas y en la provisión de bienes y servicios públicos.
- Entorno institucional inadecuado, las reglas del juego entre el sector público y los agentes y actores son insuficientes para responder a los cambios económicos, políticos domésticos y a los del entorno internacional. Estas reglas fueron diseñadas y pactadas para economías cerradas, protegidas, subsidiadas y sin gran competencia externa.

### *Reforma y liberalización del sector público*

Conviene tener presente un esquema analítico sobre las etapas de la reforma del Estado. Tres enfoques son plausibles al respecto: i) la

descripción cronológica de sus etapas de acuerdo a los objetivos de política; ii) los niveles de generalidad de la reforma, i.e., la macroeconomía, la mesoeconomía y la microeconomía y; iii) el grado de complejidad de su instrumentación y administración: fácil, moderada y compleja. Este ejercicio es pertinente para ubicar el momento que vivimos de la reforma y sus tareas en la perspectiva del futuro inmediato. A continuación presentamos el tercer enfoque.<sup>5</sup>

### *Etapas fáciles de la reforma del Estado*

Esta etapa está caracterizada esencialmente por la disminución del tamaño del Estado, medido a través de distintos indicadores macroeconómicos y fiscales. Ciertamente que "fácil" es una caracterización que implica sólo una perspectiva relativa, porque es evidente que el redimensionamiento del Estado no fue en rigor una tarea sencilla, pero sí un proceso más fácil que las reformas por venir.

Los siguientes fueron los objetivos esenciales en esta primera etapa de redimensionamiento.

- Participación en el PIB,
- Empleo público,
- Restricción del gasto público,
- Mejorías en el sistema tributario,
- Modernización de la administración pública y,
- Saneamiento financiero del sector paraestatal

En el frente propiamente de la reforma del Estado las siguientes políticas fueron las destacadas:

- Privatización de empresas del sector público,
- Desregulación y liberalización de mercados,
- Apertura comercial y de la inversión extranjera.

El contexto general en el cual ocurrió la primera fase de la reforma

<sup>5</sup> Las distintas perspectivas para clasificar las etapas de la reforma pueden encontrarse en M. Naím, op. cit.; J. Ayala, op cit., y en M. S. Grindle y J.W. Thomas, *Public Choices and policy change. The political economy or reform in developing countries*, Johns Hopkins University Press, United States of America, 1991.

estuvo caracterizado por:

- Las primeras decisiones sólo modificaron las reglas que determinaban la evolución de la macroeconomía.
- La relativa independencia de las reformas macroeconómicas del resto del sistema de toma de decisiones.
- La homogeneidad ideológica y doctrinaria de los equipos hacedores de la política económica.
- Desprestigio social del Estado por corrupción e ineficiencia.
- La oleada reformista internacional y la condicionalidad de los organismos multilaterales.
- Los primeros recortes de áreas redundantes son fáciles de instrumentar, cuentan con apoyo social y no requieren de sustitución institucional.

### *Etapa difícil de la reforma del Estado*

En esta etapa el propósito no es sólo dismantelar o reducir el tamaño del sector público, sino mejorar su eficiencia, buscando la selección de áreas de intervención y mejorando la calidad de la administración y de la provisión de los bienes y servicios. Las políticas básicas en esta etapa son:

- Mejorar efectivamente la calidad de la administración pública a través de la mejoría de los recursos humanos y la modernización de la infraestructura: capacitación, entrenamiento, informática, comunicaciones, instalaciones, etcétera.
- Diseño de las nuevas instituciones que sustituyan aquellas que fueron eliminadas o recortadas y que eran redundantes y/o se habían anquilosado,
- Democratización y descentralización de la toma de decisiones.

### *El ajuste macroeconómico*

#### *El contexto del ajuste macroeconómico en la reforma del Estado*

El ambiente económico en el cual ocurrió la política de ajuste con-

dicionó el curso de la reforma del Estado. Varios aspectos destacan como relevantes:

- La gravedad misma de la crisis obligaba a todos los países a aplicar una nueva política económica, de modo que fue aceptada como un mal necesario.
- La reforma, en el ámbito macroeconómico, descansó en un ejecutivo fuerte, especialmente, el presidente fue un actor protagónico destacado.
- La aplicación de las políticas macroeconómicas de ajuste no requería de mayores reformas legales e institucionales.
- La instrumentación de estas políticas, desde el punto de vista técnico, era un asunto relativamente sencillo. Además, había sido formalizada y operada por los centros académicos americanos y por los organismos multilaterales. Los paquetes de política estaban muy estandarizados y asesorados por organismos internacionales.
- Los agentes y actores económicos tuvieron una escasa participación en la elaboración de programas de ajuste, ello le dio mucha autonomía al gobierno y especialmente a los técnicos encargados de su aplicación y administración.

### *Toma de decisiones y resultados de la reforma en el ámbito macroeconómico*

La reforma macroeconómica fue evidentemente una decisión difícil de tomar por los gobiernos debido a su impacto de corto plazo y los altos riesgos e incertidumbre que generaría sin duda su aplicación. Tres aspectos fueron considerados a este respecto:

- i) Los costos sociales implícitos;
- ii) La alteración de los apoyos sociales y políticos tradicionales y;
- iii) Los riesgos potenciales de desestabilización política, descontrol social y crisis de gobernabilidad.

En esta etapa de la reforma los resultados de los programas de ajuste son más visibles (positiva o negativamente) en el corto plazo que las políticas de cambio estructural y las reformas institucionales. Sin embargo, lo que conviene destacar es que los efectos negativos de corto

plazo conspiran contra el establecimiento de una confianza razonable en el programa. Si el programa funciona el apoyo social aumentará y las posibilidades de mantener la estabilidad macroeconómica se facilitarán.

### *La reforma institucional<sup>6</sup>*

#### *El contexto de la reforma institucional:*

Una de las fases más complejas de la reforma es el cambio institucional. La reforma institucional se ha propuesto como un mecanismo importante para resolver problemas de asignación de recursos y elevar la eficiencia económica y; en segundo lugar, para mejorar la distribución del ingreso. La demanda por la reforma institucional generalmente tiene su origen en un cambio en la dotación de recursos y en el cambio estructural de la economía. Estas reformas se proponen para áreas en las cuales los mecanismos del mercado y las políticas públicas convencionales no han funcionado adecuadamente o se han rezagado con respecto a los cambios estructurales. Cuando los mecanismos tradicionales fallan se requiere introducir soluciones institucionales que ofrezcan un marco más adecuado a la coordinación de decisiones de los agentes.

Si se logra alcanzar y además mantiene la estabilidad macroeconómica sería necesaria una segunda etapa reformista más compleja para impulsar el cambio estructural y reconstruir la nueva red de instituciones y organismos públicos. La instrumentación y aplicación de esta segunda etapa es probablemente más difícil y compleja que las anteriores. Sus posibilidades de éxito dependen en buena medida de dos aspectos:

- i) Preservar la estabilidad macroeconómica para evitar recaer en un tratamiento de "shock" y vuelta al ajuste, lo cual generaría condiciones muy adversas a la reforma institucional y al cambio estructural y,
- ii) Fortalecer la democratización que permitan una mayor parti-

<sup>6</sup> Una buena introducción a los problemas de la reforma institucional puede revisarse en R. Klitgaard, "Institutional adjustment and adjusting to institutions", en World Bank Discussion Papers, N. 303, Washington D.C., 1995 y en R. K. Weaver y B. A. Rockman (eds.) *Do institutions matters?*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1993.

cipación de los actores sociales y económicos, al mismo tiempo que da seguridad y mayor confianza a los involucrados en un proceso complejo de negociaciones de reformas, que permita "institucionalizar" situaciones socialmente explosivas y a nuevos actores emergentes.

### *Los frentes de la reforma institucional*

A título de ilustración se presentan algunas áreas relevantes para la reforma institucional. Ciertamente en cada uno de los sectores, ramas y actividades económicas se requerirá de desarrollar aspectos puntuales.

Exigencias de reforma institucional:

- Modernización del financiamiento, la producción y la distribución de los servicios públicos en educación, salud, vivienda, etcétera;
- La impartición de justicia, fortalecimiento del Estado de derecho, y derechos humanos como prioridades;
- Nueva regulación económica: protección al consumidor, competencia económica, evaluación, fiscalización y control de los programas de gasto público;
- Legislación laboral;
- Legislación ambiental y,
- Modernización fiscal.

### *Las características básicas de la reforma institucional*

Algunas de las características intrínsecas del cambio institucional reflejan su mayor complejidad en lo que se refiere al diseño, la instrumentación, las decisiones, los acuerdos y la administración de las nuevas instituciones. Podemos resaltar los siguientes rasgos:

- Participación de más actores con intereses encontrados, y que en consecuencia traerá mayores dificultades para consensar la reforma y llegar a acuerdos,
- Mayor complejidad técnico-administrativa y,

- La instrumentación dependerá de un amplio número de funcionarios intermedios que requieren de un proceso de capacitación y adiestramiento, para que sean capaces de desarrollar las estructuras organizativas y logísticas adecuadas.

## II

Reformar al Estado no es ciertamente un asunto que se limita a aplicar algunas recetas, pero sí puede pensarse en algunas líneas de acción para orientar el camino de las reformas, desde una perspectiva que cambie en alguna medida el énfasis que se había colocado en las políticas convencionales del pasado. En esta dirección, y sólo a título de ilustración, se sugieren algunos lineamientos, siendo indudable que en cada país habrán de adaptarse a las circunstancias propias. En el campo de las reformas habría que advertir que en ocasiones éstas prometen mucho pero sus resultados tardan mucho en verse e implantarse. Ha dicho R. Putnam que a menudo los diseñadores de reformas y nuevas instituciones están constantemente "escribiendo sobre el agua". Los políticos reformistas, por su parte, no siempre pueden evitar caer en el pantano de las negociaciones largas y poco fructíferas y muchas veces repiten esquemas burocráticos. Las reformas institucionales no siempre cambian la conducta de los agentes, ni alteran radicalmente los modelos económicos y políticos. La modernización que casi siempre se busca con las reformas no equivale a que los países en desarrollo van a llegar al nivel de países desarrollados. Como se dijo al inicio de estas notas la capacidad atribuible a la reforma institucional como inductora relevante del cambio es una hipótesis y no un axioma. No hay duda de que la reforma institucional tiene consecuencias muy importantes, pero no siempre se sabe si las nuevas instituciones van a mejorar el desempeño y la calidad del gobierno.

Hechas estas advertencias se sugieren las siguientes líneas de reflexión<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> Esta propuesta está inspirada esencialmente en el texto de D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume Book, USA, 1992, en algunas de las ideas de R. Putnam, *Making democracy works. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, USA, 1993 y en M. Crozier, *Cómo reformar al Estado. Tres países. Tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

a. *Un gobierno que ayude a hacer y no que haga las cosas:  
gobierno socio y compartido*

Recuperar la idea de "buen gobierno" es algo necesario aunque difícil de alcanzar, algunos requisitos indispensables para ello son:

- Finanzas públicas sanas: Ni el déficit ni el superávit son fines en sí mismos. El gobierno sólo debe comprometerse a gastar lo que puede financiar sin incurrir en el impuesto inflacionario, el sobreendeudamiento, y en fin, el abuso del financiamiento deficitario del gasto público. Incurrir en el descontrol presupuestario aún cuando se ofrezcan argumentos a favor del crecimiento, la justicia, y la equidad es un ejercicio populista, sin sustento real en los límites y posibilidades del crecimiento de una economía.

- Compromiso con la estabilidad monetaria: La regulación autónoma de la política monetaria, por parte del banco central, es una de las vías para garantizar la estabilidad macroeconómica; bajo crecimiento de los precios, tasas de interés estimuladoras de la inversión, y certidumbre cambiaria.

- Gobierno catalizador que sea: *estimulador, facilitador, orientador y copartícipe* y no sustituto del mercado. El gobierno tiene claramente definidas sus tareas por las fallas del mercado.

Sustituir intervenciones tradicionales por modernas y avanzadas. Es decir, pasar de las políticas tradicionales a las nuevas:

- \* Regulación ⇒ desregulación y simplificación de procesos administrativos.
- \* Reglamentos ⇒ licencias y permisos.
- \* Impuestos/gasto público ⇒ fiscalización del gasto y eficiencia.
- \* Subsidios/transferencias/proteccionismo ⇒ selectividad de los mecanismos de apoyo.

- Apoyar las políticas innovadoras:

- \* Franquicias y asistencia técnica, financiera y comercial.
- \* Sociedades mixtas, coinversión, y organismos públicos de participación minoritaria.

- \* Información, diagnósticos sobre mercados, inversiones, etcétera.
  - \* Promoción y selección de empresas públicas innovadoras y portadoras de tecnología.
  - \* Organismos no gubernamentales y nuevos esquemas de inversión e ingeniería financiera que apoye a los proyectos que pueden encontrar financiamiento en los mercados privados de capitales.
- Impulsar las políticas avanzadas que permitan:
    - \* Propiciar inversiones.
    - \* Reformar al mercado.
    - \* Inversiones de riesgo en áreas de claro interés nacional.
    - \* Promover la demanda a través de la compras públicas en áreas seleccionadas como promotoras del cambio técnico, las exportaciones y el desarrollo sustentable.
    - \* Coproducción.
    - \* Cambios en los derechos de propiedad.

#### *b. Un gobierno orientado hacia la comunidad*

La política de buen gobierno debe buscar fortalecer a la sociedad civil más que servirla, ello combate paternalismo y tutelaje. Algunas iniciativas al respecto son:

- Transferir la propiedad del Estado definida como no estratégica a la comunidad;
- Administrar la transición del servicio público al fortalecimiento de la comunidad para organizar los servicios públicos. La transición y reforma de políticas estatales tradicionales a las innovadoras no debe ser pretexto para que el gobierno se descargue de sus compromisos sociales;
- Estimular servicios autogenerados y administrados por la comunidad y,
- Fortalecer prácticas ciudadanas participativas en el diseño y evaluación de los servicios públicos.

#### *c. Gobierno competitivo*

El gobierno no sólo debe estimular la competencia de la economía

en general, sino también la provisión y/o producción de los bienes y servicios públicos, justamente para elevar la eficiencia. Para ello es necesario:

- Manejar la transición de los monopolios públicos a la competencia en los servicios públicos.
- Bajar costos de operación y dirigir excedentes a nuevas áreas.
- Premiar la competencia para favorecer la innovación.
- La competencia cambia al gobierno indolente.
- Estimular prácticas competitivas.

*d. Del gobierno dirigido por reglas  
al gobierno dirigido por objetivos*

El gobierno burocrático y reglamentado no es actualmente equivalente a Estado moderno como en los años de Weber. El Estado ahora debe explicitar sus objetivos para poder evaluar sus resultados, las reglas son importantes, pero sus objetivos más. En esta dirección son útiles las siguientes recomendaciones:

- Desreglamentar la operación del gobierno para desburocratizar los procesos administrativos, destacando los relativos al presupuesto público en sus distintos niveles y en los aspectos de gasto e ingreso.
- Concentrar la atención en los objetivos y no sólo en las reglas. Las posibles ventajas de un gobierno dirigido por objetivos, pueden ser facilitar los procesos que conduzcan a un gobierno:

- \* Eficiente;
- \* Eficaz;
- \* Innovador;
- \* Flexible y,
- \* Estimulante.

Un gobierno dirigido por objetivos requiere de desregular la burocracia no de controlarla, para ello se deberá contar con: una estructura de incentivos y un manejo del presupuesto por resultados.

*e. Vigilar al gobierno, no controlarlo*

Dicho objetivo puede ser facilitado si:

- Se desarrolla un sistema de rendimiento de cuentas (accountability) para que la ciudadanía conozca en qué y cómo gasta el gobierno.
- Que el gobierno acepte como prioritario rendir cuentas a sus gobernados.

Ciertamente esto no será una concesión gratuita del gobierno, la sociedad deberá presionar para que así ocurra. Para ello conviene introducir los siguientes lineamientos:

- Apoyar el "autocontrol" de la administración pública con la participación de organismos tipo ombudsman y contraloría social de programas específicos de gasto;
- Mejorar los sistemas de información sobre el desempeño del presupuesto y,
- Difundir con oportunidad la información relevante sobre las acciones del gobierno, destacadamente la información económica relevante que ayuda a generar confianza y certidumbre.

*f. Evaluar al gobierno*

El gobierno debe prepararse para "pasar el examen" ciudadano, que lo llevará a ganar un apoyo social razonado. Para ello son requisitos indispensables los siguientes:

- Mejorar dramáticamente la medición del desempeño de los programas públicos;
- Información sobre el análisis costo-beneficio de la obra y programas públicos. No hacer cosas buenas que parezcan malas, o pasar las malas por buenas;
- Medir y evaluar lo hecho;
- Medir resultados para identificar fallas y éxitos;
- Recompensar éxitos y castigar fallas;
- Aprender las fallas y los éxitos;
- Reconocer fallas para corregirlas y,
- Demostrar resultados para demandar apoyo social.

*g. Recompensar a los administradores públicos cuando hacen las cosas bien*

Los administradores pueden actuar de acuerdo a los modelos maximin, es decir, hacer más y mejores cosas con los mismos recursos, siempre y cuando se introduzcan criterios que permitan evaluar el desempeño del gobierno y crear el sistema de incentivos a la burocracia para que se involucren en una nueva filosofía del interés público. Tres aspectos destacan al respecto:

- Pagar por el desempeño y la productividad;
- Administrar los programas que permitan evaluar el desempeño (performance) y,
- Administrar el presupuesto por resultados.

*h. Administrar el gobierno de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos no de la burocracia*

En este punto es recomendable pensar en la utilidad de aplicar el modelo de Hirschman de voz, salida y lealtad. Aprender a escuchar a los ciudadanos, introducir mecanismos de deliberación, consulta y negociación para conocer sus necesidades y demandas, y ganar su apoyo social.

*i. Poner a los ciudadanos primero en los programas públicos*

Es fácil advertir que todos los políticos colocarán a los ciudadanos y a las comunidades como el eje de sus programas, sin embargo, las presiones corporativas, electorales y aún de las mismas demandas ciudadanas, terminan por poner el acento en los aspectos burocráticos, presupuestarios y administrativos. Para evitar esto último es necesario:

- Mejorar la evaluación de los prestadores de servicios, desvinculándolo del ciclo político y de los calendarios electorales;
- Despolitizar la provisión de bienes y servicios, e
- Innovar los sistemas públicos de provisión de bienes públicos.

*j. Transformar al gobierno burocrático-pasivo en un gobierno emprendedor-activo*

Para lograr el éxito de esta transición, es necesario:

- Transitar desde el gobierno que pierde hacia el gobierno que gana para hacer más por el interés público con los mismos impuestos, pero con más ingresos propios y gastar para ahorrar, y ganar para servir mejor a la ciudadanía y,
- Cambiar la mentalidad de los burócratas desde administradores públicos hacia empresarios eficientes e innovadores.

*k. Gobierno previsor más que gobierno remedial (anticiparse más que curar)*

Las presiones cotidianas sobre los asuntos corrientes del gobierno son una presión fuerte para que el gobierno en sus distintos niveles ponga como prioritario resolver este tipo de problemas y posponga decisiones complejas de administrar, poco populares, política y electoralmente. Los nuevos programas del gobierno deben introducir tres criterios:

- Prevenir problemas más que resolverlos;
- Planear el largo plazo y,
- Presupuestar para el futuro.

*l. Descentralizar el gobierno (transitar de las estructuras jerárquicas a la participación y trabajo en equipo)*

La centralización de procesos administrativos y presupuestarios fue una tendencia clara del gobierno burocrático tradicional, actualmente el gobierno deberá descentralizarse y desconcentrarse para hacer mejor sus tareas. Las ventajas de la descentralización son claramente tres:

- Más flexibilidad y rapidez a los cambios del entorno económico y las demandas sociales;
- Mayor efectividad para cumplir los objetivos y,
- Mayor capacidad para introducir soluciones innovadoras.

*m. Gobierno orientado por el mercado*

Actualmente se admite que es una falsa discusión contraponer Estado y mercado. Existen áreas en las cuales la introducción del mercado en la provisión y/o producción de bienes y servicios públicos mejoran dramáticamente el desempeño de las actividades del sector público, así mismo se reconoce que en otras áreas las soluciones institucionales también pueden ser eficientes. En este tema habría que considerar cuatro aspectos:

- El gobierno no sustituye al mercado: lo corrige y complementa;
- El mercado no elimina al gobierno: lo orienta;
- El gobierno reestructura al mercado, y
- Balancear el mercado y el gobierno.

*Bibliografía*

1. D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume Book, USA, 1992.
2. M. S. Grindle y J.W. Thomas, *Public Choices and policy change. The political economy or reform in developing countries*, Johns Hopkins University Press, USA, 1991.
3. Ch. Colclough y J. Manor, (eds.), *¿Estados o Mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
4. P. Gourevitch, *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
5. M. Crozier, *Cómo reformar al Estado. Tres países. Tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
6. L. Putterman y D. Rueschemeyer, (eds.), *State and market in development. Sinergy or rivalry?*, Lynne Publishers, Boulder/London, 1992.
7. R. Putnam, *Making democracy works. Civic traditions in modern Italy*, Princenton University Press, USA, 1993.

8. Krishna, et. al., *State and market in development*, EEC, London, 1993.
9. M. Naim, "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina" en *Este País*, 45/XII, Diciembre de 1994, México.
10. J. Ayala, *Limites del Estado. Limites del mercado*, INAP, México, 1992.
11. R. Cordera, *Mercado y Equidad*, mimeo, Facultad de Economía, 1995.
12. E. Alvater, *The future of the market*, Verso, London/New York, 1993.
13. R. Klitgaard, "Institutional adjustment and adjusting to institutions", en *World Bank Discussion Papers*, No. 303, Washington D.C., 1995.
14. R. K. Weaver y B. A. Rockman, (eds.), *Do institutions matters?*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1993.

## VIII

### ESTRATEGIA ECONOMICA ALTERNATIVA FRENTE AL MODELO NEOLIBERAL: PROPUESTAS PARA LA RECONSTRUCCION DE LA ECONOMIA MEXICANA

Por: Arturo Guillén R.\*

#### *1. Introducción*

La gravedad de la crisis por la que atraviesa México a resultas de la devaluación de diciembre de 1994, obliga a repensar el *modelo económico neoliberal* y cuestiona seriamente la viabilidad de la política económica aplicada desde 1982 para lograr un crecimiento sostenido y una estabilidad duradera de la economía.

El objetivo del presente texto es contribuir a la definición de las alternativas de política económica que abre la crisis y a sugerir posibles vertientes de una estrategia alternativa de desarrollo, la cual no implique la vuelta al ayer mediato de la sustitución de importaciones ni la reiteración mecánica del *modelo neoliberal*.

Para la definición de alternativas se parte de la caracterización del momento actual de la crisis. Se considera que la misma es no sólo el resultado de una crisis de confianza basada en una crisis política que irrumpe intempestivamente en la economía, ni se explica, fundamentalmente, por errores de política económica, sean de "diciembre" o de "noviembre", sino que se deriva de las limitaciones y debilidades del modelo de desarrollo impulsado en los últimos doce años, así como de

\* Profesor-Investigador Titular de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

los desequilibrios provocados por el proceso mundial de globalización económica. No obstante las características específicas de la crisis de 1994, ésta es parte integral de la crisis estructural iniciada a finales de la década de los sesenta en México y otros países latinoamericanos, así como en los países desarrollados, cuando el modo de regulación vigente desde la posguerra mostró síntomas claros de agotamiento.

La combinación de la crisis económica con la crisis política, complica extraordinariamente la salida de la crisis. La crisis política no es una variable exógena que de repente surge y trastorna a la economía, sino que es el resultado del agotamiento del sistema político vigente desde la institucionalización de la Revolución Mexicana, a la vez que es consecuencia de las pugnas cada vez más agudas entre los grupos emergentes y los grupos desplazados por el ascenso del nuevo modelo económico, así como de la extrema polaridad social acentuada por el mismo.

En la caracterización de la crisis económica se asigna especial importancia al fenómeno del sobreendeudamiento, el cual genera fuertes tendencias al estancamiento y a la deflación, con claras repercusiones sociales y políticas, lo que complica extraordinariamente la recuperación de la economía.

Contrariamente a lo que se sostenía hace apenas unos meses, el sobreendeudamiento es uno de los lastres principales de la economía mexicana, por lo que la renegociación de la deuda externa y la reestructuración a fondo de la deuda interna se convierten en prerrequisitos de cualquier programa serio de recuperación.

## *2. Crisis de gestación del modelo neoliberal*

Definir con precisión las causas de la crisis económica que siguió a la devaluación de diciembre de 1994 y entender su verdadera naturaleza, es una cuestión fundamental para el trazo de una estrategia certera que permita encauzar a México en el camino de una recuperación sólida y duradera, que revierta el largo proceso de deterioro social de la gran mayoría de la población mexicana.

En el discurso gubernamental predominan dos líneas de explicación sobre el origen de la crisis: la primera vinculada a ex funcionarios de la administración salinista y del Banco de México, y la segunda que corresponde a las tesis planteadas por el actual Presidente de la

República, Lic. Ernesto Zedillo, y algunos miembros de su gobierno.

La explicación "salinista" pone el acento en los llamados *errores de diciembre*. La segunda atribuye la crisis a la sobrevaluación del peso mexicano y a la acumulación de desequilibrios en el sector externo, como consecuencia de un bajo ahorro interno y una dependencia excesiva de los flujos de capitales provenientes del exterior.

Según la primera postura, la devaluación fue el resultado de fallas de instrumentación en el ajuste del tipo de cambio por parte de las autoridades hacendarias del nuevo gobierno, lo que provocó la pérdida de confianza de los inversionistas y aceleró la fuga de capitales.

En su opinión, la política económica seguida hasta 1994 fue la correcta y la existencia de un déficit en cuenta corriente alto no representaba ninguna amenaza, dado que era financiado con importaciones de capital que fluían al país sin problemas. Además, las altas importaciones de mercancías se consideraban temporales porque se convertirían en el futuro en exportaciones de manufacturas.

La dificultad principal, según este enfoque, no residió en la magnitud del desequilibrio en cuenta corriente ni en la sobrevaluación del peso —hecho que, a estas alturas, todavía es negado por los responsables de la política monetaria—, sino en factores exógenos de orden político, como el levantamiento zapatista en Chiapas y los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu, que propiciaron el agotamiento de las reservas internacionales.

Según el Informe 1994 del Banco de México:

"En 1994 se suscitaron acontecimientos desfavorables en varios órdenes de la vida nacional e internacional que incidieron marcadamente en la evolución de la economía del país. En el ámbito nacional, eventos políticos y delictivos generaron un ambiente de gran incertidumbre que influyó adversamente en las expectativas de los agentes económicos del país y del exterior. Esta situación afectó negativamente la evolución de los mercados financieros, y particularmente, la del cambiario (...)"<sup>1</sup>

Así, los factores políticos fueron los causantes de la salida de capitales y de la contracción de los flujos externos de capital, así como de la pérdida de reservas internacionales. En la óptica del Banco de México, no existió nunca un fenómeno de sobrevaluación de la mo-

<sup>1</sup> Banco de México. *Informe Anual 1994*, México, 1995, p. 1.

neda ni el déficit en cuenta corriente era excesivo:

"Con frecuencia —continúa el Informe— se ha mencionado que el déficit de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio real fueron los principales causantes de las devaluaciones de diciembre pasado. Esta tesis merece un análisis cuidadoso. Es inexorable que cuando un país recibe cuantiosas entradas de capital, como le sucedió a México en los últimos años, el tipo de cambio real tienda a apreciarse de manera natural. Pero en la medida en que la apreciación vaya acompañada de incrementos en la productividad de la mano de obra, no se puede considerar que aquélla implique una pérdida de competitividad con el exterior. La notable expansión de las exportaciones mexicanas ocurrida en los últimos años constata la validez de este argumento".<sup>2</sup>

Esta posición es compartida por Pedro Aspe, principal responsable de la política económica durante la administración pasada. Para el Dr. Aspe, el manejo de la política económica durante su gestión fue el correcto y la merma de reservas durante 1994 fue el resultado de acontecimientos políticos. Aunque no lo dice en forma explícita, la devaluación abrupta de diciembre se debió básicamente a los "errores" cometidos por la nueva administración.<sup>3</sup>

La segunda explicación es la expuesta, en diversos foros, por el presidente Ernesto Zedillo y otros funcionarios del área económica del Ejecutivo. Después de la devaluación y en medio de sus primeros efectos devastadores, el Presidente Ernesto Zedillo efectuó varios pronunciamientos que implicaban una crítica de la política seguida durante la Administración anterior. A finales de diciembre, por ejemplo, afirmó:

"El tamaño del déficit de la cuenta corriente y la volatilidad de los flujos de capital con que se financió, hicieron muy vulnerable a nuestra economía (...) El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a ser tan grande durante los últimos años, que dadas las circunstancias internas y externas, era insostenible. Es preciso reconocer que hubo una subestimación del problema, y esta subestimación fue sumamente grave".<sup>4</sup> En enero insistió en que:

"Enfrentamos una emergencia económica cuya gravedad pudo haberse evitado con la adopción oportuna de medidas para corregir los desequilibrios que se acumulaban peligrosamente".<sup>5</sup>

<sup>2</sup> *Ibid.* p.4.

<sup>3</sup> Véase Pedro Aspe A. "Las razones de la política cambiaria". *Reforma*. 14 de julio de 1995.

<sup>4</sup> Citado en revista *Proceso*. Num. 157, México, 6 de marzo de 1995.

<sup>5</sup> *Ibid.*

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se postula que no obstante que el país emprendió durante los últimos años una vasta reforma económica, la cual se asume como correcta y necesaria, México no entró en una fase de crecimiento sostenido y, por el contrario, enfrentó una nueva crisis financiera.

"Infortunadamente, el indispensable proceso de cambio estructural no se materializó en un crecimiento económico significativo, a pesar de que entre 1989 y 1994 el país tuvo el mayor ahorro externo de su historia (...)."

"Nuevamente la crisis fue precedida de un periodo en que confluieron la disponibilidad de recursos externos, el aumento sin precedente en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y la sobrevaluación del tipo de cambio real respecto a las monedas de nuestros principales socios comerciales."

"El problema de fondo no fue que nuestra economía tuviese importantes transformaciones y contase con ahorro externo en montos muy significativos. El problema fue que ese ahorro externo no se tradujo en una mayor inversión y crecimiento del PIB.

"Para que una economía se mantenga viable y solvente, debe generar, a través del crecimiento, los recursos necesarios para retribuir el ahorro interno y externo. Más allá de los fenómenos financieros de corto plazo y de la violencia que generaron y magnificaron la crisis, debe reconocerse que ésta no se habría presentado con la fuerza que ahora conocemos, de haber contado nuestra economía con el vigor que por largo tiempo se esperó y no llegó".<sup>6</sup>

El diagnóstico de la crisis de parte de las dos posiciones reseñadas arriba, partidarias ambas del modelo de desarrollo impulsado en México desde 1982, resulta parcial e insuficiente, ya que deja de lado importantes limitaciones del modelo neoliberal, que impidieron que éste se consolidara y sustituyera eficazmente al modelo agotado de la sustitución de importaciones.

En mi opinión, la "nueva" crisis que precipita la devaluación de diciembre de 1994 no se explica solamente por los errores en la instrumentación de la medida como lo sostienen los defensores del salinismo, ni se agota en la indudable crisis por la que atraviesa el sistema político mexicano. Tampoco parece ser sostenible la idea sostenida por los actuales responsables económicos, de que el error principal fue la sobrevaluación del tipo de cambio, ni que la causa de

<sup>6</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1995, p. 133.

la crisis residió en la falta de ahorro interno, lo que, entre paréntesis, fue sólo la contraparte de la creciente adicción a los flujos externos de capital.

No comparto la opinión de quienes piensan que el modelo económico seguido es el adecuado y que puede continuarse en la misma ruta, siempre y cuando no se cometan errores de política económica. Por el contrario, considero que la nueva crisis es un claro reflejo de las serias limitaciones que enfrenta el nuevo modelo neoliberal. La crisis de 1995-1996 fue una *crisis de gestación del modelo neoliberal*. La crisis, por supuesto, no comenzó en 1994 ni tampoco en 1982. Su origen se remonta a finales de los años sesenta y obedeció, interna e internacionalmente, al agotamiento y ruptura del *modo de regulación monopolista-estatal* en vigor desde la posguerra. En el caso latinoamericano dicho modo de regulación coincidió con el auge y consolidación del *modelo de sustitución de importaciones*.

En mi opinión, la recuperación sólida de la economía nacional y la superación de la *restricción externa* sólo serán factibles si se construye una estrategia alternativa de desarrollo, la cual no será el regreso al modelo cerrado y de intervencionismo económico indiscriminado del pasado mediato, pero tampoco implica la reedición de los excesos neoliberales del pasado inmediato.

El *modelo neoliberal* impulsado desde la administración de Miguel de la Madrid, que pretendía crear un sector exportador como eje de la industria y de la acumulación de capital, exhibió pronto un conjunto de contradicciones y desequilibrios que cuestionan su viabilidad. Si bien el programa de estabilización basado en los *Pactos* y la renegociación de la deuda externa de 1989 crearon las condiciones para la contención temporal del proceso inflacionario y la recuperación de la economía, la reforma neoliberal provocó la reaparición, en proporciones ampliadas, del viejo problema estructural de la *restricción externa*, madre de todas las grandes crisis de la economía mexicana.

La incapacidad del nuevo modelo económico para generar las divisas que reclama la reproducción ampliada del sistema productivo, fue el resultado de una reforma económica basada en la privatización y en una apertura comercial y financiera indiscriminada y sin contrapesos, que tuvo efectos nocivos en la mayor parte del sistema productivo.

La crisis política misma no puede entenderse al margen de la recomposición social que provocó el lanzamiento del modelo neoliberal.

La recomposición de estos grupos es uno de los elementos principales que explican la crisis política, la que, en su momento, se entrelaza con la crisis económica y se manifiesta principalmente como pugnas abiertas en la cúspide del poder. Los mismos asesinatos políticos, que conmovieron al país en 1994, fueron la secuela necesaria de la agudización de dichas pugnas.

Los grupos económicos emergentes del nuevo modelo fueron los segmentos del capital transnacional y nacional que reconvirtieron sus actividades enfocándolas al mercado exterior, principalmente a los Estados Unidos. Un papel destacado en esa reestructuración del capital, lo jugaron los grupos financieros que se gestaron en el *sistema financiero paralelo* durante la administración de Miguel de la Madrid, y que usaron su accionar en la Bolsa de Valores y en otros intermediarios financieros como espacio privilegiado de *acumulación primitiva de capital*.<sup>7</sup> Esos grupos, estrechamente vinculados al núcleo del nuevo grupo gobernante, fueron los principales beneficiarios de la reforma económica y del proceso de privatización de empresas paraestatales y de manera sobresaliente, de la privatización bancaria. El modelo neoliberal impulsó la recomposición y modernización de las empresas transnacionales y de los grupos económicos nacionales más poderosos, pero agravó la desarticulación del sistema productivo en su conjunto; rompió cadenas productivas y de comercialización que se habían establecido durante décadas de desarrollo de la sustitución de importaciones; implicó, en gran medida, la *desindustrialización* en un conjunto de ramas, provocando la práctica aniquilación de la incipiente industria de bienes de capital; afectó severamente a la mayoría de las empresas medianas, pequeñas y micros; desmanteló el esquema de protección y subsidio con el que operaba el sistema productivo, sin establecer diferenciaciones y criterios selectivos; y desatendió y agudizó como nunca la crisis del sector agropecuario, estancado desde mediados de los años sesenta.

Como resultado de la recuperación de la economía en el periodo 1989-1992; de la apertura externa sin freno, profundizada por los *Pactos* con fines de contención de los precios internos mediante la competencia externa; y de la creciente sobrevaluación del peso basada en el uso abusivo del tipo de cambio como *ancla* antinflacionaria, el

<sup>7</sup> Véase Gregorio Vidal. "La economía mexicana y los grupos financieros en la perspectiva del TLC." en *Integración financiera y TLC. Retos y perspectivas*. (A. Girón, E. Ortiz y E. Correa comp.) . México, 1995, IIEC-UNAM y Siglo XXI editores.

déficit en cuenta corriente se multiplicó por diez. Este aumentó de 2,922 millones de dólares en 1988 a 29,419 millones en 1994.

El papel de la apertura de la economía en el déficit externo se muestra claramente en el disparo sin precedentes de las importaciones. Así, mientras que la relación de la exportaciones totales respecto del PIB disminuyó del 15.7% en 1987 al 10.69% en 1994, la proporción de las importaciones respecto al mismo PIB se incrementó del 9.4 % en 1987 al 21.0 % en 1994 (cuadro 1).

La sobrevaluación del peso contribuyó a acelerar la furia importadora. Según una autora:

"La apreciación cambiaria contribuyó al aumento de la inversión y el consumo privados mediante dos posibles mecanismos: exacerbó el efecto de eliminar la demanda "reprimida" de bienes importados ocasionada por la liberalización comercial y el de la demanda "acelerada" por el temor de que la liberalización no fuese permanente, justamente porque se observaba que la liberalización y la apreciación estaban asociadas a un aumento del déficit de la cuenta corriente que podría resultar insostenible".<sup>8</sup>

Se ha manejado la idea de que la sobrevaluación de la moneda y el mantenimiento de la política cambiaria obedecieron al interés del expresidente Salinas por proteger su figura o por impulsar un proyecto político transexenal. En mi opinión, si bien estos factores pudieron estar presentes, existieron factores objetivos que determinaron el mantenimiento de la política cambiaria. Hubo poderosos intereses económicos que se beneficiaron de la sobrevaluación y que explicarían porqué se evitó ajustar el tipo de cambio a niveles más reales. Entre los principales beneficiarios destacan:

1) Los poseedores extranjeros de títulos mexicanos que obtuvieron premios extraordinarios por invertir en el país y que requerían de una moneda estable para incrementar sus rendimientos en dólares.

2) Los exportadores de mercancías de otros países, en particular Estados Unidos y los países de la Cuenca del Pacífico, que registraron amplios superávits en sus relaciones comerciales con México. En el caso de nuestro vecino, la obtención de un superávit comercial fue una de las razones principales que se esgrimieron para apoyar la firma del TLC.

<sup>8</sup> Nora Lustig. "México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa." *Revista Comercio Exterior*. Vol. 45, num.5, México, BANCAMEX, mayo de 1995. p. 377

**CUADRO 1**  
**GRADO DE APERTURA DE LA ECONOMIA MEXICANA**  
 Porcentajes respecto del PIB

Año	Exportaciones <sup>1</sup>	Importaciones	Comercio total
1980	8.36	9.70	18.06
1981	8.43	9.58	18.01
1982	12.95	8.47	21.41
1983	15.55	5.75	21.29
1984	14.44	6.40	20.84
1985	12.43	7.16	19.60
1986	13.41	8.79	22.20
1987	15.66	9.44	25.09
1988	13.23	11.72	24.95
1989	12.39	12.18	24.57
1990	12.30	12.63	24.92
1991	10.70	13.11	23.81
1992	9.65	14.42	24.08
1993	9.62	17.76	27.38
1994	10.69	21.00	31.69

<sup>1</sup> Incluye ingresos netos de maquiladoras.

FUENTE: INEGI.

3) Los grupos y grandes empresas mexicanas y transnacionales, así como los bancos comerciales que se endeudaron en el exterior para modernizar sus procesos con fondeos más baratos en virtud de la sobrevaluación, y a quienes la depreciación del tipo de cambio les encarecía el servicio de sus adeudos.

Con la apuesta excesiva al mantenimiento de la política cambiaria, quedó de nuevo de manifiesto que los intereses inmediatos de determinados sectores y grupos no siempre coinciden con los de la

Nación en su conjunto y que la *racionalidad de la política macro-económica* en abstracto no existe, sino que se enmarca invariablemente en espacios sociales y políticos predeterminados.

El desequilibrio comercial y la creciente integración comercial y financiera del país con la economía mundial —con el *bloqueo* de América del Norte y en especial con Estados Unidos—, hicieron a la economía mexicana más vulnerable y dependiente de la atracción de flujos de capital del exterior. Estos se volvieron indispensables para el financiamiento de la balanza de pagos. En el lapso 1989-1993, el déficit acumulado en la balanza en cuenta corriente sumó 96,092 millones de dólares, que se correspondió con un superávit acumulado de la cuenta de capital de 88,854 millones.

Aunque la inversión extranjera directa creció en forma significativa, la mayor parte de los flujos de capital fueron de cartera. Estos fueron atraídos no tanto por las perspectivas del *nuevo milagro mexicano*, sino por los altos rendimientos ofrecidos en México, en un momento en que las tasas de interés bajaban en Estados Unidos con el objeto de estimular su recuperación económica.

Durante el periodo 1989-1994 ingresaron recursos de capital extranjero por 94,691 millones de dólares, de los cuales el 29.2% (27,705 millones) fueron inversión extranjera directa y el 70.8% restante (66,986 millones) se canalizó al mercado de valores.

El flujo de recursos de capital hacia las llamadas *economías emergentes* estuvo vinculado a la búsqueda de parte de los agentes financieros externos de nuevos espacios para la colocación de recursos con mayor rentabilidad, en un momento en que el mercado norteamericano perdía atractivo. Asimismo, después de lanzado el Plan Brady para la renegociación de la deuda externa, el reciclaje de recursos hacia América Latina era indispensable para que estas economías salieran del estancamiento y reactivaran sus importaciones a los Estados Unidos.

A partir de 1991, los países de América Latina absorbieron el 40% del incremento de los recursos del euromercado. Su participación en los mercados internacionales de capital pasó del 15 % en 1990 al 21 % en 1991.<sup>9</sup> Las colocaciones latinoamericanas de bonos y la captación de recursos en la Bolsa de Valores de Nueva York se concentraron marcadamente en cinco países: México, Argentina, Brasii, Chile y

<sup>9</sup> Frederick Z. Jaspersen y Juan Carlos Ginarte. *External Flows to Latin America: Recent Developments and Prospects*. Mimeo. p.58.

Venezuela. Como en otras coyunturas, México fue el alumno consentido. En el periodo 1990-1993, México emitió bonos en el mercado internacional por un total de 21,755 millones de dólares, lo que representó el 50.2% de la emisión de América Latina en su conjunto.<sup>10</sup>

En la medida que el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos se agudizaba, se requerían dosis crecientes de capital externo. Para atraerlos se recurrió al expediente de ofrecer tasas reales de interés superiores a las prevalecientes en otros mercados y auspiciar la sobrevaluación de la moneda. El rendimiento real promedio de los CETES a 28 días aumentó de 2% en 1991 a 7.7% en 1993. A partir de cierto momento, el premio en tasas resultó insuficiente, por lo que se decidió emitir TESOBONOS, títulos emitidos en pesos pero indexados al tipo de cambio del dólar, con el fin de asegurar a los inversionistas la absorción de eventuales pérdidas cambiarias.

Así, la estrategia neoliberal, uno de cuyos ejes fundamentales fueron la apertura comercial y financiera, más que configurar un modelo *secundario-exportador* fundado sobre una base productiva más sólida, dieron lugar a una suerte de modelo *terciario-importador*, basado en el predominio de las actividades financieras, comerciales y especulativas y en el ingreso desbordado de productos y capitales provenientes del exterior.

La política monetaria restrictiva aplicada desde finales de 1992 provocó la desaceleración de la economía y debilitó al sistema financiero agravando el problema de las carteras vencidas.<sup>11</sup>

### 3. Sobreendeudamiento interno y externo

La "nueva" crisis que desató la devaluación de 1994 estuvo asociada a un fenómeno de sobreendeudamiento interno y externo que al combinarse con la desaceleración de la economía, aceleró las tendencias a la deflación en la economía.

El sobreendeudamiento interno se gestó con la privatización bancaria. Al liberalizarse las actividades financieras y eliminarse el encaje legal, el financiamiento al sector privado y las personas físicas de

<sup>10</sup> Tomado de Eugenia Correa. *Desregulación financiera internacional*. Tesis de Doctorado. Mimeo. México, Facultad de Economía, UNAM, septiembre de 1995.

<sup>11</sup> Véase del autor "El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana." Revista *Comercio Exterior* Vol. 44, Núm. 12. México, diciembre de 1994. pp.1075-1082.

medianos y altos ingresos creció de manera exponencial. La supervisión estatal del sector financiero se debilitó enormemente.

La nula o casi nula supervisión y regulación estatal; las políticas crediticias inadecuadas por parte de los bancos; el sobredimensionamiento de expectativas de parte de los deudores sobre la solidez de la estrategia económica y los beneficios del Tratado de Libre Comercio con E.U. y Canadá, así como el desenfreno de prácticas especulativas y en algunos casos fraudulentas de los principales grupos beneficiarios de la reforma económica (autopréstamos, créditos relacionados, "negocios de saliva", capitalizaciones ficticias apalancadas en créditos, lavado de dinero, etc.), se conjugaron para generar el problema de las carteras vencidas de los bancos y la insolvencia de pagos de las empresas. Sea por una razón u otra, la realidad es que las apuestas fueron equivocadas y que la palanca poderosa del crédito se convirtió en una traba del crecimiento económico.

El endeudamiento privado con el exterior creció aún más rápido que el endeudamiento interno. Paradójicamente, este nuevo sobreendeudamiento se gestó al mismo tiempo que la administración festejaba el triunfo sobre la *crisis de la deuda externa* de 1982.

Al evaluar la renegociación de la deuda alcanzada en 1989 en el marco del *Plan Brady*, José Angel Gurría concluía que:

"El paquete 1989-1992 constituyó un parteaguas en la historia económica del país. Una vez concluida la reestructuración de la deuda pública externa de 1989-1990, fue posible afirmar que México había superado su problema de sobreendeudamiento externo. A partir de ese año, el país ha normalizado sus relaciones financieras con el exterior (...) En la actualidad, México se presenta como un país solvente; así lo confirman los indicadores comúnmente utilizados para medir la capacidad de pago de un país y otro tipo de indicadores indirectos que también dan una idea de como perciben el riesgo-México los inversionistas del exterior(...)."

"(...) Después de la firma del Acuerdo en Principio con la banca comercial, el 23 de julio de 1989, comenzó a observarse un cambio radical en las expectativas: bajaron sustancialmente las tasas reales de interés y empezaron a fluir hacia México capitales del exterior, ya fuera bajo la forma de repatriación o de inversiones directas y en cartera. Sin lugar a dudas, México había pasado a una nueva etapa en sus relaciones económicas con el exterior. Era el elemento que faltaba; lo demás estaba hecho. La renegociación del 89/90 validó un esplén-

dido esfuerzo que México emprendió desde 1982-83 y sentó las bases para la revolución macro y microeconómica llevada a cabo por la administración del Presidente Salinas".<sup>12</sup>

La renegociación de la deuda externa de 1989 si bien representó un enfoque novedoso a nivel internacional, al aceptarse por primera vez la reducción del principal y la baja de las tasas de interés, su principal impacto fue en las expectativas de los agentes económicos, al reforzar el programa de estabilización e impulsar los flujos de capital provenientes del exterior. Sin embargo, no representó un alivio importante del servicio de la deuda externa.

Difícilmente podría aceptarse la visión de Gurría de que la crisis de la deuda externa estaba resuelta. Aunque el sector público no rebasó durante el sexenio salinista los límites de endeudamiento exterior aprobados por el Congreso, ahora el principal impulso al mismo provino de las grandes empresas y grupos privados y de los bancos comerciales privatizados, mediante:

1) La emisión de bonos y papel comercial en el mercado internacional de capitales, principalmente en Estados Unidos pero también en Europa y Japón.

2) La colocación de títulos bursátiles (ADR'S y CDR'S) en la bolsa neoyorquina y la apertura de la Bolsa mexicana para el acceso de recursos provenientes del extranjero.

3) El fondeo de recursos externos de parte de bancos comerciales y bancos de desarrollo, vía certificados de depósito y líneas interbancarias.

La captación de recursos en el exterior por parte de empresas y bancos se vio estimulada por la existencia de tasas de interés reales más bajas en Estados Unidos y en los países desarrollados, como consecuencia de la recuperación cíclica de sus economías, y por la creencia, que después resultó fantasiosa, de que la política cambiaria aplicada por la administración salinista era sostenible.

Al endeudamiento empresarial y bancario habría que añadir la explosión habida en la emisión de TESOBONOS, los cuales a pesar de que se emitían en pesos y formalmente eran deuda interna, con la crisis se convirtieron automáticamente en deuda externa de cortísimo plazo.

Conforme el nuevo modelo económico fue dependiendo cada vez

<sup>12</sup> José Angel Gurría. *La política de la deuda externa. Una visión de la modernización de México*. México, F.C.E., 1993. pp. 205-206.

más de los flujos de cartera del exterior y se fueron encendiendo los *focos rojos* en el sector externo, el mercado interno de dinero asumió dos características: el mayor peso de los inversionistas extranjeros en la compra de los títulos de deuda pública y la mayor participación relativa de los TESOBONOS en la circulación total de valores.

Según datos del Banco de México, mientras que en 1992 la emisión de CETES era de 59,338 millones de nuevos pesos, la emisión de TESOBONOS apenas llegaba a 927 millones de nuevos pesos. En relación con la deuda interna total, los CETES representaban el 44.5%, en tanto que los TESOBONOS apenas significaban el 0.7%. Dos años después, la situación era exactamente la inversa. Al cierre de 1994, los CETES representaban el 23.2%, mientras que los TESOBONOS daban cuenta del 55.3 por ciento de la deuda interna.

En la decisión de acelerar la emisión de TESOBONOS influyeron los puntos de vista de inversionistas estadounidenses. Según un analista de ese país, representantes de importantes fondos de inversión que incluían al *Weston Forum*, realizaron varias reuniones con las autoridades hacendarias de México durante 1994 y presionaron a las mismas a mantener sin cambios la política cambiaria y a emitir más TESOBONOS.<sup>13</sup> Al terminar la administración de Salinas, la economía mexicana se encontraba de nuevo sobreendeudada. El peso del endeudamiento externo era tan importante como antes de la renegociación de 1989. Al cierre de 1994, la deuda externa total ascendía a 140,147 millones de dólares, nivel bastante superior al existente en 1982 (87,583 millones), al estallar la crisis de la deuda externa. Mientras que en 1982 el 68.4% de la deuda externa total era pública y el 21.8% privada, en 1994 la situación se modificó sustancialmente, ya que mientras la proporción de la deuda pública en el total disminuyó al 61%, la privada se incrementó al 36.4%.

Al finalizar 1994, la deuda externa total como proporción del PIB representaba el 37.1%, bastante superior al 32.4% de 1981. La comparación es pertinente, no sólo por que 1981 es el año previo al estallido de la crisis de la deuda, sino porque en ambos años existía sobrevaluación de la moneda.

Durante 1995, la deuda externa creció en forma importante, como consecuencia del Plan de Rescate. Al terminar ese año la deuda externa total era de 158,000 millones de dólares. Debido a la recesión

<sup>13</sup> *El Financiero*. 28 de febrero de 1995.

**CUADRO 2**  
**ENDEUDAMIENTO RESPECTO DEL PIB**  
 1995 (Porcentajes)

Concepto	% del PIB
Deuda externa total	60.7
Deuda pública interna	9.4
Cartera banca comercial y de desarrollo	40.1
Total	107.1

FUENTE: Banco de México.

y al efecto depresor de la devaluación en el producto nacional, la proporción de la deuda externa respecto al PIB llegó al 60.7%, nivel más alto que el 51.3% de 1982. Si a dicho índice se agrega el saldo de la deuda pública interna, que al cierre de 1995, ascendió a 147,600 millones de pesos y la cartera de créditos con la banca comercial y de desarrollo que en la misma fecha era de 632,230 millones de pesos, el coeficiente global de endeudamiento llegaba al 110.2% del PIB (cuadro 2).

#### *4. El desarrollo de la crisis y el programa de ajuste de la administración de Ernesto Zedillo*

En diciembre de 1994 sobrevino lo inevitable, al decretarse primero la ampliación de la banda de flotación del peso y a las veinticuatro horas siguientes su libre flotación, ante una imparable fuga de capitales y el práctico agotamiento de las reservas internacionales.

El sobreendeudamiento de la economía y el crecimiento acelerado del déficit en cuenta corriente hicieron explosión. Los flujos de capitales del exterior se interrumpieron como resultado de la agravación de los desequilibrios internos y externos acumulados; de la sobrevaluación evidente y pronunciada de la moneda; del incremento sostenido de las tasas de interés en Estados Unidos, lo que hizo más atractiva y segura la compra de bonos de ese país; y de la crisis del sistema

político mexicano manifestada en las pugnas en el seno del partido gobernante, los magnicidios políticos y el levantamiento armado en Chiapas.

Esos hechos coincidieron con la relajación de la política monetaria, con el fin de estimular de manera artificial la recuperación de la economía, en el marco de las elecciones presidenciales. El Banco de México, a pesar de la caída en las reservas internacionales, decidió no incrementar las tasas de interés, así como aumentar el crédito interno y permitir la ampliación de los créditos de la banca de desarrollo para mantener la liquidez de la economía.

En el manejo de la devaluación hubo, por supuesto, errores de parte de la administración del Presidente Zedillo. No se establecieron, con anticipación a la decisión de devaluar, los consensos necesarios con los inversionistas externos, que se habían convertido en los puntales de la balanza de pagos; no se modificó la política monetaria ni se elevaron previamente las tasas de interés; no se utilizaron ni se manejaron adecuadamente en términos de expectativas, los fondos extraordinarios autorizados en E.U., a raíz de la muerte de Luis Donaldo Colosio, ni se construyeron las redes de seguridad necesarias para enfrentar un eventual ataque especulativo. Se eligió además, inicialmente, una medida tibia y equivocada, la ampliación de la banda de fluctuación en cincuenta centavos, en un momento en que las reservas monetarias ya eran muy bajas, cediendo, además, según parece, ante las presiones de los representantes empresariales del *Pacto*, los cuales al conocer al decisión de depreciar el peso estuvieron en condiciones de sacar sus capitales del país.

Sin embargo, sería incorrecto concluir, a partir del reconocimiento de los *errores de diciembre*, que la gravísima crisis por la que atraviesa México obedeció exclusivamente a errores en la instrumentación de la devaluación y no, como es el caso, que tuvo sus raíces en problemas estructurales de larga data y en las limitaciones del modelo de desarrollo neoliberal seguido en los últimos años.

La estampida de capitales al exterior que provocó la devaluación, generó una aguda crisis financiera y aceleró las tendencias deflacionarias de la economía presentes desde 1993. En el primer trimestre de 1995 comenzó la recesión económica más grave y profunda de la historia moderna del país.

Con las reservas internacionales agotadas, la flotación libre de la moneda decretada en diciembre fue incapaz de enfrentar la desconfian-

za existente. Por el contrario, la acrecentó. El peso se fue en picada. A finales de marzo de 1995, el tipo de cambio se encontraba en 6.70 pesos por dólar, lo que implicaba una devaluación acumulada del 95 % respecto de noviembre del año anterior. Se estima que como resultado de la devaluación, los inversionistas estadounidenses de portafolio perdieron más de doce mil millones de dólares.

Como consecuencia de la desconfianza existente y del repunte de la inflación, las tasas de interés aumentaron, hasta antes del paquete de rescate, 20 puntos porcentuales y la Bolsa de valores se encontraba a la deriva. La fuga de capitales cobró gran fuerza. Otros mercados emergentes como Argentina, Brasil y aún Chile, se desestabilizaron como resultado del *efecto tequila*.

Con el fin de estabilizar los mercados financiero y cambiario y evitar que el contagio de la crisis mexicana condujera a una crisis *sistémica* internacional, se negoció con la administración Clinton un paquete de rescate de 40,000 millones de dólares provenientes del gobierno de Estados Unidos y del FMI.

Los objetivos principales del *paquete* fueron asegurar la redención en dólares de los TESOBONOS, ya que una alta proporción de los mismos se encontraban en manos de fondos de inversión estadounidenses, y en evitar una crisis financiera internacional. De no haberse aprobado el *paquete*, la convertibilidad del peso se hubiera visto cuestionada poniendo en riesgo las operaciones del capital financiero de E.U. en los mercados emergentes y podría haber obligado a una suspensión de pagos de México en sus compromisos de deuda externa.

El *paquete Clinton* fue acompañado, en México, por un macroajuste ortodoxo apoyado en una política monetaria fuertemente restrictiva. Con el objeto de detener la fuga de capitales y estabilizar el tipo de cambio, las tasas de interés se fueron hasta las nubes. La tasa de interés de los CETES a 28 días se incrementó más de 30 puntos porcentuales, al pasar de 41.69% en febrero a 74.75% en abril, lo que se tradujo en una severa contracción de la oferta monetaria *secundo* materialmente a la economía.

En el medio gubernamental el ajuste es interpretado como una medida "dolorosa pero necesaria" que, creará, ahora sí, las condiciones para la recuperación sostenida de la economía. El motor de la misma serían las exportaciones y la reactivación de la inversión privada, nacional y extranjera. Para reactivar la inversión privada, la administración ha introducido, algunos incentivos fiscales. Se busca,

además, impulsar la desregulación y continuar con el programa de privatización en áreas como ferrocarriles, puertos y aeropuertos, petroquímica y gas natural, así como mantener sin cambios la apertura comercial y financiera.

El *paquete Clinton* y el programa de ajuste aplicado por la administración de Ernesto Zedillo, lograron una estabilidad relativa de los mercados financiero y cambiario, así como la corrección temporal del déficit en cuenta corriente. Durante 1995, el déficit en cuenta corriente fue de 654 millones de dólares y se obtuvo un superávit comercial, incluyendo maquiladoras, de 7,089 millones.

El programa de ajuste acentuó las tendencias a la deflación desatadas por la devaluación de 94. En 1995 se inició la recesión económica más aguda desde los años treinta y se desarrolló una crisis bancaria de amplias proporciones, por el incumplimiento por parte de empresas y personas físicas de sus pasivos. La economía mexicana enfrentó fenómenos acumulativos de bajas en la producción, la inversión y el empleo asociadas con altos niveles de sobreendeudamiento público y privado.

Durante 1995, se registró una caída sin precedentes en la producción, la inversión y el empleo. Según datos del INEGI, el PIB experimentó una baja promedio del 6.9 % destacando las contracciones habidas en la industria manufacturera (-6.4%), la construcción (-22%), los servicios (-6.8%) y el comercio (-14.4%).

La formación bruta de capital disminuyó 30.9% y el consumo global 11.7%. El desempleo alcanzó niveles sin precedentes. El número de asegurados en el IMSS registró una variación negativa del 5.4%.

Como resultado de la recesión y de la política de ajuste se profundizó el deterioro de los ingresos reales de la población que la "recuperación" salinista no logró revertir y se aceleró el proceso de concentración de la riqueza y de polarización y segmentación social.

El crecimiento explosivo del desempleo combinado con la fuerte caída de los salarios reales, agudizó las tendencias a la deflación por el lado de la demanda y dificultó la salida de la crisis, amén de profundizar la inestabilidad social y política.

Desde el lado del sistema financiero, las tendencias a la deflación se manifiestan en una elevación sin precedente de los índices de cartera vencida hasta alcanzar niveles de insolvencia, en la caída sustancial de la rentabilidad de los bancos y otros intermediarios financieros, así como en la práctica paralización del crédito bancario (*credit crunch*),

lo que impide la reactivación de la inversión sobre bases endógenas. El índice SAC de cartera vencida, que utiliza un método semejante al usado por el de la banca estadounidense, llegó en abril de 1996 a 48.50%, casi el doble del registrado un año antes (25.02%).

La situación del sistema financiero es sumamente frágil, 13 de los 19 grupos financieros que reportan en la BMV acumulaban hasta el primer trimestre de 1996 una pérdida de 64 millones 973 mil pesos, contra una ganancia de 1,457 millones durante el mismo lapso de 1995. La baja en las utilidades es el resultado del incremento de las carteras vencidas, de la creación de reservas para créditos incobrables y de la práctica paralización de sus operaciones activas.

El crédito bancario se desplomó. Según datos del Banco de México, el financiamiento otorgado por la banca comercial al sector privado durante 1995 se redujo 18.5% en términos reales. El financiamiento a ese sector se contrajo un 10% adicional durante 1996 y se circunscribe en la actualidad a operaciones de reestructuración de adeudos siendo casi inexistente el crédito para operaciones nuevas.

Ante la posibilidad real de una crisis financiera generalizada, el gobierno ha puesto en marcha un amplio programa de rescate, que implica una velada pero no menos real estatización de la banca. Las autoridades han intervenido directamente seis bancos comerciales, otorgan subsidios para la reestructuración de las deudas de los clientes mediante diversos programas de apoyo a deudores y de la compra de cartera a los bancos por medio de FOBAPROA. Los bancos han emprendido programas de capitalización a través del PROCAPTE, la emisión de obligaciones subordinadas y la fusión con otros intermediarios nacionales o extranjeros.

El programa de rescate de la banca, para el cual se han contratado créditos externos con organismos multilaterales, ha tenido un costo muy alto. A principios de 1996 se llevaban gastados 15,000 millones de dólares. Se estima que de no agravarse más los problemas, el programa de salvamento bancario pueda alcanzar entre un 10 y un 15% del PIB. Ha sido un plan sumamente costoso, muy generoso con los bancos y poco favorecedor de las empresas y de las personas físicas.

##### *5. Modelo alternativo de desarrollo*

Si el diagnóstico presentado arriba sobre la crisis y sus diferencias

con crisis anteriores es correcto, se desprende que para salir de la misma e iniciar una etapa de crecimiento estable y equitativo sería necesario efectuar profundas transformaciones en el país y diseñar y aplicar un modelo de desarrollo distinto.

La combinación de la crisis de gestación del modelo *neoliberal* con la crisis del sistema político mexicano convierte la tarea transformadora en un proceso sumamente complejo. No puede haber recuperación económica sólida y con equidad distributiva sin reforma política. Esta reclama, para ser efectiva, la reconstrucción de todo el andamiaje de instituciones y del sistema de alianzas que construyó la Revolución Mexicana y que fue un factor clave de la estabilidad política y el desarrollo económico alcanzado durante 1930-1970, pero que ha sido profundamente alterado por la estrategia neoliberal y la recomposición social que ésta ha impulsado.

El eje de la reforma política no puede ser otro que el fortalecimiento de un régimen democrático auténtico, lo que implica, para decirlo en pocas palabras: elecciones libres y equitativas; sufragio efectivo; respeto al pluralismo y a la alternancia política; fin del régimen de partido de estado; autonomía real de los Poderes de la Unión; acotamiento del presidencialismo; construcción de un verdadero federalismo; y refundación del sistema judicial.

La estrategia económica reclama cambios de fondo, no sólo de forma. El modelo exportador impulsado desde 1982 comenzó a hacer agua antes de haber cruzado el océano. No se trata, como se dijo arriba, de reeditar modelos agotados, ni de aislar al país de las tendencias internacionales a la globalización y a la integración de bloques regionales, ni de pretender sustituir las ineficiencias del mercado con intervencionismo indiscriminado del Estado. Pero no se trata, tampoco, de reiterar estrategias pseudomodernizadoras, de *relanzar* modelos neoliberales que ya han mostrado claramente sus limitaciones y han conducido a la postración, incertidumbre y desesperanza actuales.

El proyecto económico de largo plazo exige ajustes de fondo. El fomento de las exportaciones y la búsqueda de nichos en el comercio exterior deberá seguir siendo un objetivo para generar las divisas que reclama el proceso de desarrollo, pero es urgente prestar mayor atención a la reconquista, rearticulación y desarrollo del mercado interno, ahora que está sujeto a la competencia exterior.

El dilema entre *desarrollo hacia fuera* y *desarrollo hacia dentro* es falso. Se trata de construir una estrategia de desarrollo *desde dentro*,

para usar la afortunada expresión de Osvaldo Sunkel;<sup>14</sup> de una estrategia que signifique, como planteaba Fajnzylber, "un esfuerzo creativo interno por configurar una estructura productiva que sea funcional a las carencias y potencialidades nacionales".<sup>15</sup>

El reto de la estrategia de desarrollo sigue siendo el crear un sistema productivo más coherente e integrado, capaz de superar la *restricción externa*, objetivo no conseguido por ninguno de los modelos por los que históricamente ha atravesado el capitalismo en nuestro país y en América Latina. La *restricción externa* ha sido la limitante fundamental, tanto del modelo agrario-exportador agotado en la Gran Depresión de los años treinta, como del modelo de sustitución de importaciones agotado en los setentas y de la estrategia neoliberal, ahora en entredicho.

La construcción de un sistema productivo *desde dentro* no implica la autarquía ni la construcción forzada de una industria de base ineficiente, como se intentó en los países del socialismo real, sino de seleccionar las actividades productivas (agropecuarias, industriales o de servicios), orientadas sea al mercado interno o al mercado externo, donde sea factible competir eficientemente.

### *Necesidad de una política industrial y agropecuaria*

La construcción de un sistema productivo más coherente e integrado no puede ser el resultado solamente de las fuerzas del mercado. Se requiere de una política industrial que oriente las decisiones de la inversión privada y las acciones del sector público, que establezca mecanismos adecuados de fomento y estímulo, tanto fiscales como crediticios. Igual importancia reviste el diseño de una política agropecuaria que saque a este sector del estado de postración en que se encuentra desde la década de los sesenta.

El diseño de una política industrial y productiva exitosa sería el medio principal para superar la *restricción externa*, que ha sido el obstáculo fundamental al desarrollo económico y la causa de crisis recurrentes. Sólo una política industrial exitosa permitirá impulsar las exportaciones y disminuir la dependencia en las importaciones. Ello

<sup>14</sup> Osvaldo Sunkel. "Del desarrollo hacia dentro al desarrollo desde dentro. El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina." *El Trimestre Económico*. Lecturas. Núm.71. México, 1991.

<sup>15</sup> Citado en *Ibid.* p. 64.

reclama impulsar procesos de sustitución de importaciones y de articulación de cadenas productivas, en actividades en las que es factible producir, con políticas de fomento adecuadas y una política cambiaria realista, de manera eficiente.

La estrategia alternativa de desarrollo deberá tener como uno de sus objetivos principales la recuperación de la soberanía nacional, seriamente quebrantada a lo largo de decenios de integración subordinada a Estados Unidos y más de una década de políticas neoliberales, que han colocado en manos externas, en el Fondo Monetario Internacional, el Tesoro norteamericano y los financieros de *Wall Street*, las palancas fundamentales de la política económica.

La lógica del modelo económico debe pasar de la preeminencia del exterior y de lo financiero a lo nacional y lo productivo. Sin renunciar a la apertura económica como directriz general, la política comercial y de inversión extranjera debe ponerse al servicio de la política industrial y de fomento agropecuario y definir cuáles actividades proteger, por su importancia o condiciones específicas, mediante mecanismos arancelarios y el establecimiento de normas estrictas de calidad y programas articulados de fomento, como ha sido el caso de los procesos de industrialización exitosos del sudeste asiático.

### *Papel del Estado y de la inversión extranjera*

El papel del Estado en una estrategia alternativa sería fundamental, no sólo en el diseño de la política industrial y productiva, así como en la definición de sus mecanismos, sino también en el desarrollo de los sectores básicos de la economía; en la modernización y expansión de la infraestructura física; la atención de las necesidades sociales de la población; la elevación de los niveles de educación y adiestramiento de la población y de la fuerza de trabajo; y la *detonación* de proyectos en actividades de *punta* que no sean de interés inmediato de los inversionistas privados.

La obtención de ventajas competitivas en los diferentes mercados es el resultado más que de diferenciales en el costo de los factores, de acciones deliberadas de las empresas privadas y del Estado para mejorar las tecnologías, seleccionar los productos más apropiados, elevar la calidad de los mismos y establecer alianzas y relaciones

apropiadas con proveedores, distribuidores y consumidores, etc.<sup>16</sup>

El desarrollo a largo plazo de la economía mexicana sólo será factible si se basa en el crecimiento del ahorro interno, lo que, a su vez, reclama un sistema productivo sustentado en la inversión productiva, la expansión del empleo y el crecimiento durable de los ingresos y salarios reales.

La inversión extranjera directa deberá jugar un papel importante en la modernización y reestructuración del sistema productivo. Los flujos de capital de cartera, no son nocivos en si mismos, pero deberían arribar al país como resultado de la solidez de la economía y del proyecto económico, y no en búsqueda de premios artificiales basados en tasas de interés reales exageradamente altas que lesionan a la planta productiva.

### *Programa de corto plazo*

En el corto plazo los retos económicos son formidables. No podrá haber una recuperación sostenida de la economía con equidad, con sólo perseverar en el ajuste.

La profundidad y persistencia de tendencias deflacionarias, enraizadas en el sobreendeudamiento de bancos, empresas y gobierno, revelan que el problema principal de la política económica en el momento actual no es controlar la inflación, sino crear condiciones propicias para consolidar el crecimiento sobre bases sólidas.

Aunque la devaluación de 1994 provocó un avivamiento de la inflación, se trató fundamentalmente de un proceso de ajuste de los precios internos al nuevo nivel del tipo de cambio, como resultado de la alta dependencia del sistema productivo respecto de los insumos exteriores. A diferencia de la crisis de 1982, los peligros de una inflación incontrolable son menores, debido a los siguientes factores:

- 1) Los empresarios evitan al máximo la elevación de los precios de sus productos como mecanismo de conservación de sus márgenes de ganancia, en virtud de la debilidad de sus mercados;
- 2) Los márgenes de utilización de la capacidad instalada son muy bajos.
- 3) El gasto público crece lentamente como resultado del ajuste, además de que las finanzas públicas se encuentran prácticamente en

<sup>16</sup> Véase al respecto Michael Porter. *La ventaja competitiva de las naciones*. Argentina, 1991. Javier Vergara ed.

equilibrio;

4) El crédito bancario se mantiene contraído como consecuencia del sobreendeudamiento y de la crisis bancaria; y

5) Si bien la depreciación del tipo de cambio es el principal factor inflacionario por su impacto en los costos y en los precios de los bienes de consumo importados, no existe una inercia inflacionaria del tipo de la existente en 1988 cuando se puso en práctica el *Pacto*.

La prioridad del programa económico en el corto y en el largo plazos debería ser el recuperar el crecimiento económico y elevar los niveles de empleo, así como revertir el deterioro de los ingresos reales de los grupos mayoritarios de la población.

La recuperación económica sostenida será imposible, mientras persistan tasas de interés reales tan altas. Esta situación es un fardo para el cumplimiento de las deudas, a la vez que limita en forma seria la reactivación del crédito, sin el cual el auge es impensable en cualquier economía monetaria.

La manipulación de las tasas de interés para mantener el tipo de cambio y atraer y/o retener el capital, como lo hace la administración actual repitiendo los errores del gobierno anterior, es lesiva para el sano desenvolvimiento de la planta productiva nacional. Además, en situaciones de inestabilidad, dicha política resulta inefectiva como se demostró durante las *turbulencias financieras* de 1995, cuando la especulación en vez de detenerse se acrecentaba ante los aumentos de las tasas de interés.

La sobrevaluación de la moneda mediante la manipulación de las tasas de interés por el Banco de México tiene un efecto perverso en la economía, pues acrecienta la incertidumbre, inhibe la inversión en las actividades productivas, impide resolver los problemas de cartera vencida y desvía el capital hacia la especulación.

La utilización de las tasas de interés como mecanismo corrector de los desequilibrios cambiarios no es un fenómeno mexicano, sino un rasgo de la economía internacional desde la ruptura del sistema monetario de *Breton Woods*, lo que implicó el abandono del patrón oro-dólar y el fin del régimen de paridades fijas. La existencia de tasas flotantes empuja a los gobiernos a utilizar las tasas de interés como mecanismo estabilizador del tipo de cambio. La tasa de interés deja de ser una variable interna para convertirse en instrumento de ajuste de los movimientos internacionales de capital.

Como señala G. de Bernis, el exceso de recursos líquidos que

circulan en los mercados financieros internacionales:

"No puede más que colocarse sobre los mercados especulativos, lo que los hace circular de país en país en la búsqueda de "premios de cambio", obligando a los bancos centrales a manipular las tasas de interés para defender el valor de sus monedas".<sup>17</sup>

El modelo alternativo debería desvincular, en la medida de lo posible, el nivel de las tasas internas de interés de las vicisitudes del tipo de cambio. Cuando menos tres derivaciones de política económica se desprenden de la idea de separar los movimientos de la tasas de interés del comportamiento del tipo de cambio:

1) La lógica del modelo económico pasará del predominio de los intereses financieros a la preeminencia de los intereses de la planta productiva nacional.

2) El establecimiento de un tipo de cambio realista estimulará el crecimiento de las exportaciones y desalentará la furia importadora y el gasto en el exterior evitando un crecimiento inmanejable del déficit en cuenta corriente. Con ello, se desactivarían las condiciones para eventuales ataques especulativos contra la moneda.

3) La mejor defensa del tipo de cambio descansará en la fortaleza de la economía y la confianza en el programa económico, así como en los progresos que se consigan en la reforma política, en el combate a la corrupción y en el fortalecimiento de un régimen de Derecho.

### *El detonador de la recuperación está del lado de la demanda agregada*

La baja de la tasa de interés y la flexibilización de la política monetaria son una condición necesaria, pero no suficiente para consolidar la recuperación económica. La existencia de tendencias deflacionistas, impide una salida de la crisis en forma endógena, mediante el crecimiento del consumo o de la inversión privada.

Los altos niveles de endeudamiento de las empresas impiden la reactivación de aquélla. Los escasos recursos de que disponen la mayoría de las empresas se utilizan para cubrir pasivos financieros, fortalecer sus tesorerías o para efectuar pagos atrasados con proveedores, el fisco u otras obligaciones legales. El consumo privado se encuentra restringido por el sobreendeudamiento de las personas fi-

<sup>17</sup> Gerard Destanne de Bernis. *Nations Versus Economie Mondiale*. Mimeo. p. 52.

sicas, las altas tasas impositivas, el desempleo creciente y el imparable deterioro de los ingresos reales de la mayoría de la población, proceso que arrancó hace ya dos décadas.

Las exportaciones no pueden, por si solas, convertirse en la locomotora de la economía. La alta concentración de las exportaciones de manufacturas en unas cuantas empresas trasnacionales y nacionales, es un hecho elocuente de su poca capacidad de arrastre al conjunto de la economía, sobretudo en el marco de una economía abierta. Y en cuanto a la inversión extranjera, es conocido su peculiar comportamiento *procíclico*, por lo que no será una salida de la crisis, sino que en todo caso cobrará fuerza una vez que la recuperación se haya consolidado.

Si lo dicho arriba resulta válido, la salida de la crisis sólo se podrá dar de manera inducida, mediante la elevación de la *demanda agregada*.

El impulso a la demanda agregada provendría, principalmente, del incremento de la inversión pública y un aumento, también inducido del consumo privado. Ello implica la modificación de la política salarial y de una reforma fiscal que promueva la inversión e incluya la desgravación fiscal de los grupos de ingresos medios y bajos.

El financiamiento del programa de corto plazo provendría, fundamentalmente, de una mejor utilización del excedente económico que actualmente se despilfarra en actividades improductivas o se transfiere al exterior por diversos expedientes, destacando el servicio de la abultada deuda externa.

La recuperación sólida será una quimera, si no se avanza en la renegociación de la deuda externa, que hoy como en 1982, es uno de los grilletes más pesados de la economía mexicana. Es probable que sea cierta la visión de las autoridades hacendarias en el sentido de que no existen problemas inmediatos para cubrir el servicio de la deuda externa, dado el perfil de los vencimientos y la práctica redención de la totalidad de los TESOBONOS. Sin embargo, el problema principal no se sitúa en la posibilidad de pagar, si no en si dicho pago limita o no la capacidad de crecimiento de la economía y, en este caso, la respuesta es sin duda positiva.

La liberación de recursos que ocasionaría la renegociación de la deuda externa y su utilización en proyectos de inversión sería un detonador de la recuperación. Para evitar que el aumento de la demanda agregada provoque un incremento incontrolable del déficit de

la balanza comercial, sería necesario dar prioridad a proyectos de inversión que reclaman un uso menor de insumos importados.

Finalmente, la recuperación exige la reestructuración a fondo de las carteras vencidas del sistema financiero interno. Los programas de apoyo a deudores diseñados hasta la fecha han resultado insuficientes y demasiado costosos. Se requiere de medidas más imaginativas y audaces, incluyendo el uso de instrumentos fiscales, que permitan a las empresas e individuos liberar liquidez. Las empresas estarían entonces en condiciones de sobrevivir en el mercado, redimir sus deudas y reiniciar, gradualmente, sus programas de expansión de la producción, los individuos elevarían sus niveles de consumo y los bancos reactivarían el crédito.

Se terminó en enero de 1998 en  
Imprenta de Juan Pablos, S.A.,  
Mexicali 39, México 06100, D.F.  
1 000 ejemplares



El Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana desarrolló un análisis integral de la situación y perspectivas de la economía mexicana bajo el actual entorno mundial, con el propósito de determinar las alternativas viables de política económica que permitan a México lograr un crecimiento económico sostenido con menor vulnerabilidad externa y mejor distribución del ingreso en el marco de un desarrollo ambientalmente sustentable. Convocado por centros de investigación y docencia de la UNAM, UAM, U de G, IPN, UIA, UAP, UPN, UACH, UAS, UNISON, UAEM, UAZ, UADY, UAJ, UNACH y COLSON, el Seminario contó con la participación de más de trescientos científicos sociales de importantes instituciones académicas del país (además de las mencionadas, UANL, COLMEX, ITESM, ITAM, COLEF, COLMICH, CIAD, U. La Salle, etc.) y se celebró en dos grandes fases: seminarios modulares por bloques temáticos, realizados en diversas sedes del país en el curso de octubre de 1993, y un seminario general, realizado en noviembre, que abordó el conjunto de la problemática económica y social de México y las alternativas viables de desarrollo económico con equidad.

El análisis interdisciplinario y multiespecializado de la economía mexicana y de su entorno internacional arrojó resultados altamente relevantes en tres grandes direcciones: 1) la determinación de los márgenes de libertad que el entorno económico mundial otorga a México para el diseño e instrumentación de una nueva estrategia de desarrollo económico; 2) la evaluación objetiva, basada en las evidencias empíricas, de los principios, instrumentos y resultados de las políticas neoliberales de ajuste económico y estabilización instrumentadas en México a partir de 1983; 3) la delineación de los principios e instrumentos fundamentales de una estrategia alternativa de desarrollo incluyente de la mayoría de los mexicanos y asentada en equilibrios macroeconómicos sólidos derivados del fortalecimiento de nuestra economía real y del bienestar de los mexicanos.

Este volumen incluye versiones revisadas de trabajos presentados en el Seminario, así como contribuciones especiales elaboradas por sus autores en 1997.



23274

CALVA

et

HACIA UN NUEVO MODELO ECONOMICO

1973

133