

ESTRATEGIAS de DESARROLLO en ECONOMIAS EMERGENTES. LECCIONES de la EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Oscar Muñoz Gomá



**Estrategias de desarrollo en economías
emergentes. Lecciones de la experiencia
latinoamericana**

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

330.14 Muñoz Gomá, Oscar
M967 Estrategias de desarrollo en economías emergentes.
Lecciones de la experiencia latinoamericana.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001.
330 p. Serie Libros FLACSO
ISBN: 956-205-154-4

POLITICA FISCAL / REFORMAS ECONOMICAS /
EXPORTACIONES / TECNOLOGIA / EMPRESA-
RIOS / DESARROLLO EMPRESARIAL / RELACIO-
NES EMPRESA ESTADO / AMERICA LATINA

Inscripción N°119.982, Prohibida su reproducción.

© 2001, FLACSO-Chile

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 Fax: (562) 274 1004

Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: Claudia Winther

Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Presentación	7
--------------------	---

CAPITULO I.

ASPECTOS GENERALES DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	9
---	----------

1. Estrategias versus planificación	10
2. Los dilemas centrales de una estrategia nacional de desarrollo	12
3. Aspectos analíticos y plan del libro	24

CAPITULO II.

EL MODELO HISTORICO DE DESARROLLO	31
--	-----------

1. Introducción	31
2. La estrategia de industrialización en síntesis	34
3. Aspectos críticos del modelo de industrialización	44
4. El empleo y el subempleo	56
5. Lecciones de la estrategia industrializadora	60

CAPITULO III.

LOS ROLES DEL ESTADO	67
-----------------------------------	-----------

1. Del Estado oligárquico al Estado mesocrático	68
2. Aspectos críticos de la acción del Estado	75
3. La crisis del Estado	80

CAPITULO IV.

DESEQUILIBRIOS MACROECONOMICOS Y POLITICAS DE AJUSTE	87
---	-----------

1. ¿Qué es un desequilibrio macroeconómico?	87
2. Las causas de los desequilibrios macroeconómicos	88
3. Políticas de ajuste	100

CAPITULO V.
REFORMAS ECONOMICAS 119

1.	Del ajuste financiero al "ajuste estructural"	122
2.	Las reformas clásicas	125
3.	Economía política de las reformas	136
4.	Efectos distributivos de las reformas	144
5.	Consideraciones finales	148

CAPITULO VI.
LA RECUPERACION DEL CRECIMIENTO 151

1.	Aspectos generales de la reactivación	152
2.	El sector externo	155
3.	La política fiscal	158
4.	La asignación y descentralización del gasto fiscal	162
5.	Aumentar el ingreso privado disponible	163
6.	La inversión privada	164
7.	Aumentar la tasa de ahorro	167
8.	Saneamiento financiero	169
9.	Factores que retardan la reactivación	171

CAPITULO VII.
ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO
EXPORTADOR 173

1.	Las exportaciones y el crecimiento económico	175
2.	Los efectos de las exportaciones sobre el crecimiento	181
3.	El caso de los países con abundancia de recursos naturales	183
4.	Políticas de promoción de las exportaciones	187
5.	La institucionalidad internacional del comercio	199

CAPITULO VIII.
LAS NUEVAS CONDICIONES PARA UN
DESARROLLO SOSTENIDO 203

1.	Ideas fuerza en las teorías del desarrollo económico	204
2.	La visión latinoamericana	210
3.	Competitividad sistémica	215

CAPITULO IX.
EL DESARROLLO EMPRESARIAL: ¿CAMBIO CULTURAL
O INCENTIVOS ECONOMICOS? 225

1.	De "el espíritu del capitalismo" al "empresario schumpeteriano"	226
2.	El rol de la pequeña empresa y los conglomerados	231
3.	Los incentivos económicos	234
4.	Diversidad de las funciones empresariales	239
5.	Mercados, instituciones y políticas para el desarrollo empresarial	244
6.	Las políticas de desarrollo productivo	247
7.	Las políticas sectoriales	250
8.	Los encadenamientos productivos o "clusters"	252

CAPITULO X.
INSTITUCIONALIDAD PARA LA DIFUSION
TECNOLOGICA 255

1.	Dos enfoques generales	255
2.	La tecnología como proceso sistémico y evolutivo	257
3.	La sabiduría convencional sobre los procesos innovadores	258
4.	Institucionalidad para la innovación tecnológica	262
5.	Las fases en el proceso de aprendizaje tecnológico	266

CAPITULO XI.
NUEVAS REFORMAS PARA CONSTRUIR LAS
RELACIONES PUBLICO-PRIVADAS 271

1.	Introducción	271
2.	Una revisión teórica sobre las fallas del mercado y del Estado	275
3.	Importancia de las instituciones para el desarrollo	281
4.	El marco jurídico y los derechos de propiedad	283
5.	La institucionalidad macroeconómica	286
6.	La institucionalidad regulatoria	293

CAPITULO XII.
ASEGURAR LA GOBERNABILIDAD PARA
EL DESARROLLO 311

1. Introducción 311

2. El contexto histórico actual: modernización y malestar 312

3. La representación de los intereses macrosociales:
 una visión histórica 315

4. La concertación social 318

5. Hacia la participación microsocial. Valores individuales
 y valores cívicos en la economía de mercado: el principio
 de la cooperación 323

6. La construcción de redes socio-económicas 328

PRESENTACION

El objetivo de este libro es discutir algunos de los temas centrales que están presentes en la formulación de estrategias de desarrollo en América Latina en el período del cambio de siglo. Estos temas han sido objeto de análisis en un curso desarrollado por el autor en el Programa de Magister en Gestión y Políticas Públicas, del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, el cual ha sido impartido durante varios años. El texto presenta una visión amplia de los problemas que condicionan la formulación de estrategias y políticas públicas, así como los principales argumentos que han orientado los debates. Se trata de mostrar las interrelaciones que se producen entre el corto y el largo plazo, la economía y la política, los mercados y las instituciones, la macroeconomía y las condiciones estructurales.

Deseo expresar mis reconocimientos a Patricio Meller, Director del Programa SPEAL y Alejandra Mizala, Directora del Programa de Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, por su estímulo sostenido para redactar el presente texto. Deseo agradecer también a mis alumnos del Magister sus inquietudes intelectuales, las cuales contribuyeron decisivamente a este objetivo. A Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings agradezco el haber autorizado la reproducción de algunos cuadros preparados por ellos. Tanto el Programa de Magister (MGPP), como el Programa Seminarios de Políticas Económicas para América Latina (SPEAL) y la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN, contribuyeron financieramente a la realización de este trabajo. La revisión final del mismo fue realizada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, cuyo programa de economía cuenta con el apoyo de la Fundación Ford, a la cual manifiesto mi gratitud. Este programa de economía tiene por objeto abordar la actual problemática del desarrollo latinoamericano y, en particular, del caso chileno. Mi especial reconocimiento vaya también al Director de la FLACSO-Chile, Francisco Rojas Aravena, por haber hecho posible la edición de este libro, en conjunto con las instituciones nombradas. Marcela Contreras, de FLACSO-Chile realizó un eficaz trabajo de diagramación del texto y Marcela Zamorano, también de FLACSO-Chile, tuvo a su cargo la producción.

El texto *Estrategias de desarrollo en economías emergentes. Lecciones de la experiencia latinoamericana* es parte integrante de la función docente de FLACSO-Chile, la cual está siendo apoyada por la Fundación William and Flora Hewlett.

Oscar Muñoz Gomá
Santiago, octubre del 2000

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Relata Albert Hirschman, uno de los pioneros de las modernas políticas de desarrollo, cómo sus ideas se vieron fuertemente influidas durante sus primeros años de trabajo profesional, por las experiencias que le tocó vivir, primero como asesor en la administración del Plan Marshall en Europa, y luego, como consultor del gobierno colombiano a principios de la década de los años '50. En Europa quedó sorprendido con los intentos de condicionar las iniciativas de desarrollo de las regiones más pobres del sur de Italia al cumplimiento de las proyecciones de balanza de pagos que habían formulado los planificadores. Hirschman cuenta cómo aprendió a desconfiar de los planes grandilocuentes: "Habiendo estudiado la expansión de la influencia de la Alemania Nazi en Europa Oriental y Sud-oriental desarrollé una sensibilidad especial ante la propensión de los países grandes y poderosos a dominar a Estados más pequeños a través de las transacciones económicas"¹.

Posteriormente fue comisionado por el Banco Mundial para trabajar en el Consejo Nacional de Planeación de Colombia, donde también se rebeló contra la idea de tener que participar en la formulación de un plan, con otros expertos extranjeros, para lo cual la realidad colombiana de la época no ofrecía ninguna posibilidad real. El arte de promover el desarrollo económico, escribiría después, "se manejará mucho mejor una vez que los falsos ideales de "balance", "coordinación" y "visiones comprensivas" hayan perdido nuestra adhesión intelectual acrítica"². De ahí en adelante, su estilo de indagación se orienta a la búsqueda de las "racionalidades ocultas", del papel que desempeñan los cuellos de botella, los desequilibrios y las secuencias de las decisiones productivas. La clave de la eficacia de las políticas radica en entender la lógica que tienen las respuestas que los actores sociales le dan a sus problemas, para desde ahí, reconstruir las potencialidades que tienen esas acciones a la vez que comprender sus limitaciones y deficiencias. En este intento, hay

¹ Albert Hirschman, "A Dissenter's Confession: "The Strategy of Economic Development" Revisited", en G. Meier and D. Seers, *Pioneers in Development*, Oxford University Press, p. 90.

² Ibid, p. 92.

que evitar las propuestas pre-fabricadas y estar abiertos a las múltiples opciones que se abren para impulsar dinámicas sociales conducentes al desarrollo. No hay un camino único. La sabiduría está en saber aprovechar incluso lo que parecen ser contradicciones inherentes de un proceso, para extraer a partir de ellas la fuerza de una dinámica social de progreso. Este es el meollo que Hirschman plantearía después en su obra ya clásica de los años '50, "La estrategia del desarrollo económico"³.

1. Estrategias versus planificación

A partir de ese tiempo, la idea de una "estrategia de desarrollo" se ha venido abriendo camino, desplazando el entusiasmo que en alguna época se puso en los procesos de planificación económica. Este entusiasmo se puede entender porque durante mucho tiempo, quizás durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, se asentó la percepción de que la ciencia y la técnica tendían a dominar sin contrapeso los acontecimientos humanos. Los espectaculares avances científicos posteriores a la segunda guerra mundial, piénsese por ejemplo en el impacto que ha tenido la electrónica y la computación, tuvieron también un correlato en la economía y particularmente en la política económica. Las experiencias de planificación económica que proliferaron en diversas partes del mundo, primero en respuesta a las necesidades de la guerra que debieron enfrentar los países industriales, luego la reconstrucción europea con el apoyo del Plan Marshall y, por último, los experimentos de construcción socialista, contribuyeron a difundir una imagen de control y subordinación de las economías a los diseños de una racionalidad pública, supuestamente representativa del bien común. No poco importante en este sentido fueron los avances técnicos en la construcción de modelos matemáticos de programación económica multisectorial, como el modelo de Leontief, por ejemplo, que contribuyó a la construcción de matrices de insumo-producto.

En América Latina, los intentos de planificación económica tuvieron su auge en los años '60 y '70, en primer lugar en Cuba después de la Revolución del 1 de enero de 1959 y luego en el resto de la región a instancias del programa norteamericano de la Alianza para el Progreso y producto del desarrollo de las técnicas de programación económica por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, de las Naciones Unidas. Por cierto, en tanto la experiencia cubana se caracterizó por seguir el modelo de planificación centralizada, propia de los regímenes inspirados en la Unión Soviética, los modelos

³ Albert Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958.

de planificación propiciados por la Alianza para el Progreso y las Naciones Unidas fueron más bien ejercicios de consistencia contable cuyo objetivo principal era definir metas de crecimiento económico, proyectar las balanzas de pago y derivar las exigencias correspondientes de asistencia financiera internacional. La insatisfacción con los programas de ayuda externa que proliferaron desde los años '50, en respuesta a la Guerra Fría y a la preocupación internacional por la brecha de ingresos entre países periféricos y los países industriales, condujo a la decisión política de muchos gobiernos de impulsar procesos de planificación económica, de carácter indicativo, que definieran un marco financiero coherente para sustentar los procesos de industrialización en marcha.

Sin embargo, en la práctica los resultados estuvieron lejos de las expectativas. A menudo los planes debieron ser abandonados a mitad de camino, o modificados en forma permanente. Algunos resultados positivos fueron el mejoramiento significativo en las estadísticas de la contabilidad económica nacional, así como el impulso a unos planes sectoriales específicos que, más allá de las metas nacionales que se hubieran podido formular, contribuyeron a cambiar de manera importante la fisonomía productiva de América Latina. De importancia no menor fue el reconocimiento de la complejidad de los procesos de desarrollo y el aprendizaje político de que éstos no podían mirarse en forma unilateral, en su sola dimensión económica, sino requerían un abordaje multidisciplinario que incluyera los aspectos sociales y políticos de una manera más integrada.

Comienza a construirse, así, un enfoque "estratégico" del desarrollo que, si bien pierde la elegancia y formalidad de los métodos matemáticos de la planificación, que proveen una apariencia de rigurosidad, gana en realismo y especificidad adecuada a las condiciones propias de cada país, de cada región y de cada momento. De partida, no hay "una" estrategia de desarrollo de validez universal. Ni siquiera puede pensarse en una sola estrategia para un país. Como en la guerra, de donde viene el concepto, una estrategia determinada es válida mientras las circunstancias que la condicionan no cambien.

¿Tiene alguna importancia la definición de un concepto de "estrategia"? Sólo para fines de precisar que se trata de un concepto asible y que no es una entelequia, puede definirse como una *acción colectiva*, que es impulsada por una *visión* transformadora de la sociedad y de sus instituciones⁴. Implica una voluntad política para alcanzar ciertos objetivos. Pero se diferencia de la plani-

⁴ Joseph Stiglitz, "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes", 1998 *Prebisch Lecture at UNCTAD*, Ginebra, Octubre 19, 1998.

ficación, que también comparte esa definición, en algunos aspectos específicos:

- se trata de un proceso iterativo de exploración de alternativas y opciones, a partir de prioridades consensuadas socialmente
- hay jerarquización de las prioridades y establecimiento de secuencias temporales
- busca crear dinámicas y sinergias sociales y económicas, es decir, movilización de actores sociales que aumente sus capacidades y el capital social
- busca una coordinación entre los agentes públicos y privados
- tiene flexibilidad para modificarse en función de los resultados alcanzados
- supone una evaluación permanente de resultados

Toda estrategia está inserta en un contexto histórico, que determina su situación inicial, sus objetivos, las opciones viables, los recursos y bases socio-políticas disponibles. Así, para América Latina en los años '90 las estrategias de desarrollo estuvieron dominadas por los objetivos de reactivar el crecimiento económico, después del estancamiento prolongado de los años '80, por controlar unas dinámicas inflacionarias que superaron los cuatro dígitos en algunos países, por revertir las tendencias al empobrecimiento de amplios sectores sociales. Estos objetivos, a su vez, se plantean en un contexto de reformas económicas e institucionales caracterizadas por la transición desde economías fuertemente intervenidas por el Estado a economías de mercado abiertas a la globalización, especialmente en el ámbito financiero. En el plano político, se dan procesos de fortalecimientos democráticos en países que sufrieron por varias décadas el autoritarismo, superado en su versión militarista más extrema pero no plenamente dejado atrás en una versión civil.

2. Los dilemas centrales de una estrategia nacional de desarrollo

Una de las deficiencias principales que tuvieron las viejas estrategias de la época del proteccionismo y del intervencionismo, fue mirar las opciones de políticas como opuestas y excluyentes. Por ejemplo, en relación con la economía externa, a menudo se pensaba que la opción por el desarrollo hacia adentro era alternativa a una opción basada en la orientación internacional. Un error más frecuente aun fue creer que se podía planificar la economía real independientemente de la economía financiera y monetaria. En el contexto actual hay que partir del punto de vista de que esas dicotomías son falsas: en

economías que están en transición desde un sistema de Estado interventor hacia un sistema de mercado abierto, la acción del Estado no puede analizarse independientemente del rol de los mercados y de los precios y viceversa. Una estrategia de desarrollo involucra opciones políticas, pero ello no significa que los criterios políticos, especialmente político partidistas, deban estar presentes en todas las decisiones de políticas públicas. El desarrollo de la economía interna no es alternativo a una inserción productiva en la economía internacional. Los enfoques agregados de la economía no pueden prescindir de los contenidos micro y mesoeconómicos. Las proyecciones a largo plazo no pueden hacerse a espaldas de la coyuntura y del desarrollo a corto plazo, y viceversa. Considérense estas aparentes dicotomías con mayor detención.

A. La economía nacional y la globalización

La *relación entre la economía nacional y la economía internacional* se ha hecho más estrecha con la globalización. En el plano económico los mercados de capitales han dominado los procesos de apertura. Incluso los países que estuvieron más protegidos comercial y financieramente, como son los del Este Asiático, no pudieron resistir las presiones para abrirse y quedar expuestos a dinámicas difíciles de controlar, como las que generan los flujos de capitales de corto plazo. La crisis asiática de fines de siglo es una consecuencia directa de esa apertura indiscriminada, que mermó la capacidad de conducción autónoma de las políticas de desarrollo, las cuales habían contribuido al "milagro económico" asiático de los años '70 y '80.

El crecimiento del mercado de capitales internacional supera en varios múltiplos el crecimiento del comercio internacional y del producto mundial. Para los países que tratan de mantener cierta autonomía nacional, les resulta extremadamente difícil erigir políticas e instrumentos de regulación de esos flujos, por la ubicuidad y versatilidad que éstos han alcanzado y que les permite evadir restricciones y barreras. Al mismo tiempo, no puede olvidarse la presión política e ideológica que se ejerce desde los ámbitos del poder económico internacional representado por Wall Street, al que se suma el llamado "Consenso de Washington". Se trata de un conjunto de proposiciones y recomendaciones elaboradas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el gobierno de los Estados Unidos y segmentos muy influyentes del "establishment" académico norteamericano (con reconocidas excepciones⁵),

⁵ Aunque son muchas las excepciones de académicos estadounidenses que son críticos del "Consenso de Washington", un ejemplo donde se expresa un punto de vista alternativo es el artículo de Lance Taylor, "Stabilization, adjustment and human development", presentado al coloquio PNUD/DRALC, Buenos Aires, diciembre de 1995.

destinadas a presionar a los gobiernos de los países emergentes para la apertura y la integración financiera internacional⁶. Entonces, el gran tema estratégico actual es cómo compatibilizar la inevitable inserción internacional, con su secuela de aperturas comercial y financiera, con una capacidad interna de regular los flujos internacionales de modo de asegurar la factibilidad de un desarrollo productivo estable, dinámico y equitativo.

El desarrollo económico moderno ya no puede hacerse a puertas cerradas, como alguna vez se creyó. Las interrelaciones económicas entre los países han alcanzado un grado de profundidad y madurez que simplemente no es factible aspirar al desarrollo productivo orientado solamente al mercado nacional y en función de la demanda interna. La velocidad del cambio tecnológico y de las comunicaciones deja obsoletos rápidamente los sistemas de producción que no consideran los mercados mundiales. Los costos de tales pretensiones serían enormes y provocarían el rechazo de los consumidores y ciudadanos que serían obligados a incurrir en gastos desproporcionados para obtener bienes que circulan libremente en el resto del mundo a precios competitivos. Este tipo de contrastes estuvo presente en gran medida en las explosiones sociales que se produjeron a fines de los años '80 en los países de la ex órbita soviética, y que llevaron al derrumbe de los sistemas socialistas. Entonces, la cuestión no es apertura o cierre comercial y financiero, sino qué clase de inserción internacional que permita mantener bajo control algunas variables claves que pueden llegar a ser muy distorsionadoras del desarrollo nacional.

B. La economía y la política

La *relación entre la economía y la política* ha sido reconocida desde muy antiguo⁷. En sus primeros tiempos, los tiempos fundacionales de la ciencia económica, la dimensión política estaba estrechamente asociada a la distribución del ingreso entre los grandes agentes económicos: empresarios, trabajadores, terratenientes. En tiempos más recientes, son múltiples las dimensiones políticas que se le reconocen a la economía. Aparte de la preocupación originaria por los aspectos distributivos, que hoy se reconoce tiene implicancias más vastas que la simple consideración de los tres agentes clásicos, el análisis

⁶ Con motivo de la crisis asiática estas presiones se han morigerado y se ha comenzado a reconocer que no todo es beneficios con la integración financiera internacional.

⁷ En los orígenes, la ciencia económica fue denominada "economía política" por sus fundadores como Adam Smith y David Ricardo. Esta tradición se ha mantenido como una rama independiente y marginal de la economía, cuyo desarrollo central ha sido caracterizado como "la teoría económica", apuntándose a un eventual carácter científico y de validez general de la economía.

de la economía política se ha enriquecido con la incorporación de temas como la acción colectiva y los grupos de presión sobre el Estado, el tamaño y orientaciones de la acción del Estado, en particular de la política fiscal y tributaria, las políticas sociales, la influencia de los organismos internacionales, las relaciones entre desarrollo, democracia y autoritarismos.

En este ámbito, las últimas décadas del siglo XX han sido testigos de dos movimientos divergentes respecto de la inspiración de las políticas económicas. Por una parte, el desarrollo de la democracia ha ido imponiendo la necesidad de que las políticas económicas respondan a las aspiraciones y requerimientos de las grandes mayorías ciudadanas, que son las que en definitiva, ratifican a los gobiernos en el poder. Esta relación originó un proceso conocido como el "ciclo económico-político", de acuerdo al cual las políticas económicas se orientaban sucesivamente en función de las necesidades electorales de los grupos en el poder: en épocas pre-electorales, los incentivos estarían volcados hacia orientaciones más populistas y expansionistas de las políticas, a fin de satisfacer las expectativas a corto plazo de las masas votantes. En cambio, en épocas post-electorales, en las que no habría mucho en juego en la arena política, se abriría un camino más expedito para políticas restrictivas, destinadas a compensar los desajustes inducidos por las fases populistas. En América Latina, hay abundantes episodios de estos ciclos económico-políticos, con tendencias desequilibrantes a más largo plazo que hicieron entrar en crisis a los populismos⁸.

La otra tendencia, divergente, ha sido resultado del progreso técnico en la formulación de modelos de políticas económicas, el cual ha permitido mejorar notablemente la capacidad predictiva y analítica de los modelos econométricos, y así ejercer un mejor control sobre los procesos macroeconómicos. Esta tendencia ha favorecido la emergencia de unas *tecnocracias* que son los equipos técnicos insertos en los órganos de decisiones de los gobiernos. La complejidad analítica del instrumental utilizado, así como la mayor riqueza de información estadística que disponen, les ha conferido un poder político desconocido hasta hace pocas décadas. Con este proceso ha ido quedando atrás la época en que las políticas económicas se definían en forma intuitiva y en base a un conocimiento rudimentario de la economía basado en la experiencia de hombres de empresa o políticos que se guiaban por criterios puramente normativos.

⁸

Ver Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, 1991.

Aparte de su mayor conocimiento técnico del funcionamiento de las economías y del manejo de la información, la lógica de operación de estos grupos es la de comunicarse entre sí y entregar sus decisiones casi en paquete a las autoridades políticas. Esto les ha conferido un gran poder político y de decisión, que ha motivado también la denominación de *tecnopolíticos*⁹.

Un dilema político no menor es cómo compatibilizar las demandas por democratización, en países que han sufrido el autoritarismo por largos períodos, con las exigencias de la rigurosidad técnica que se le impone a las políticas económicas. Las tecnocracias tienden a seguir su propia lógica y a resistir las presiones del mundo político, que se rige por otras lógicas. La democracia exige el compromiso, pero éste requiere de transparencia y responsabilidad, dejando en claro qué se sacrifica a cambio de qué. Es uno de los dilemas principales de la conducción de un Estado moderno.

C. Entre la micro, la macroeconomía y más allá

Un tercer dilema fundamental que enfrentan las estrategias económicas modernas se da por la complejidad que reviste la interacción entre la *macro* y la *microeconomía*. La importancia de esta interacción para las políticas económicas surge del hecho de que el objetivo último de éstas es influir en el comportamiento de las empresas. Por ejemplo, una política de tipo de cambio alto tiene por objeto crear un incentivo a las exportaciones. El supuesto implícito es que con este incentivo, muchas empresas encontrarán más atractivo vender para los mercados externos que para los mercados internos, porque la rentabilidad de los primeros será mayor. Pero, hay que preguntarse ¿es efectivo que un cambio en las políticas macroeconómicas va a tener efectos microeconómicos en la dirección deseada? Se podría argumentar, correctamente, que cuando ha habido estabilidad en el sistema económico por largo tiempo, las empresas están *adaptadas a la institucionalidad vigente*, y por lo tanto, cambios en las políticas que afectan los incentivos, producirán ajustes en las empresas en una dirección que puede ser anticipada, si hay una buena teoría predictiva. Pero, ¿qué ocurre si, por el contrario, se produce un *cambio institucional* mayor? ¿Es lógico suponer que las empresas van a responder de la misma manera ante cambios en los incentivos de precios o de demanda a nivel agregado? En el ejemplo anterior, ¿qué pasa si las empresas están acostumbradas a un entorno inflacionario, y entonces, ante una devaluación, con una nueva institucionalidad monetaria más estricta, en vez de esperar una mayor rentabilidad por las exportaciones, esperan más inflación, nueva devaluación y mayor inestabilidad?

⁹ John Williamson, *The Political Economy of Policy Reform*, Institute of International Economics, 1994, Washington, D.C.

En América Latina ha habido cambios institucionales mayores en las últimas décadas. Ha cambiado el sistema económico y su institucionalidad, las relaciones entre el Estado y el mercado, las relaciones entre la economía nacional y la economía internacional, las relaciones entre la economía real y la economía financiera. Han cambiado las tecnologías, los sistemas de información, los mercados del trabajo. Estos cambios a nivel agregado han afectado profundamente el entorno en que se desenvuelven las empresas. Aún más, han afectado la percepción que las empresas tienen de la economía, de la política, del mundo en general. Por lo tanto, sería ingenuo suponer, como se pretende a veces, que basta cambiar el sistema global de incentivos para que las empresas comiencen a comportarse de acuerdo a las hipótesis previamente establecidas. Lo más probable es que estén surgiendo nuevos patrones de comportamiento de las empresas, que todavía son desconocidos, incluso por ellas mismas.

Un problema con los enfoques tradicionales de la empresa es que suponen que éstas se comportan de una manera "racional", maximizadora, cuentan con plena información y enfrentan un entorno conocido de tecnologías, preferencias de los consumidores, instituciones. Aún más, suele suponerse que hay "una" empresa representativa. En la realidad, esto no es así. Los empresarios son racionales, pero dentro de ciertos límites; no siempre maximizan sus funciones de utilidad, sino a menudo se comportan de acuerdo a ciertas rutinas que han probado ser exitosas en el pasado; no cuentan con plena información y el entorno que enfrentan no es estable. Entonces, en lugar de un modelo abstracto de empresa, con las características mencionadas, la literatura económica ha venido desarrollando un modelo alternativo, "evolutivo", en el que las empresas hacen un *aprendizaje de su entorno*, al cual van adaptando su comportamiento¹⁰. Sobra decir, por otro lado, que en este enfoque no hay "una" empresa representativa, sino categorías de empresas que deben diferenciarse, de acuerdo a sus tamaños, funciones de producción, formas de propiedad, tipos de competencia que enfrentan, es decir, características propias de la "organización industrial"¹¹.

La discusión de estas interrelaciones entre lo macro y lo microeconómico, ha puesto en evidencia que hay otros espacios relevantes del "sistema económico" que no pueden ser desatendidos en una discusión sobre estrategias. Uno

¹⁰ Jorge Katz, ed., *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*. CEPAL/IDRC-Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.

¹¹ Katz, op. cit.

de estos niveles es el denominado *mesoeconómico*¹². El nivel mesoeconómico se refiere al entorno que rodea a las empresas y a la institucionalidad destinada a intensificar el aprendizaje tecnológico y empresarial. En una época en que las políticas macroeconómicas tienden a homogeneizarse (los acuerdos de integración regionales influyen en esa dirección, como deja en evidencia el Tratado de Maastricht de la Unión Europea), las políticas e instituciones del nivel mesoeconómico adquieren una importancia estratégica, porque de ellas pueden derivarse diferencias significativas de competitividad. En otras épocas, este nivel era el foco de atención de las *políticas industriales*, como las que aplicaron los países del Este Asiático y varios países europeos durante la post-guerra. Pero esas políticas industriales, si bien estaban orientadas a mejorar la productividad, se identificaron excesivamente con el proteccionismo, los privilegios a ciertas industrias supuestamente "ganadoras" y prácticas que podían ser muy distorsionadoras de los mercados¹³. Han comenzado a adoptarse, así, las llamadas políticas para la *competitividad sistémica*, que son básicamente políticas y cambios institucionales que buscan desarrollar incentivos e instrumentos que faciliten el aprendizaje de las empresas, especialmente cuando deben operar en mercados muy imperfectos, débiles e incompletos.

En otro nivel, el *metaeconómico*, se encuentra un entorno más distante de la empresa pero no menos relevante, especialmente en estos tiempos de globalización, en que el riesgo-país ha pasado a ser un importante factor de competitividad. Se trata del entorno político, social y valórico, que define la institucionalidad básica en que operan las empresas. Aspectos como el carácter de los gobiernos, el clima de las relaciones sociales, el funcionamiento del aparato público, son algunos ejemplos de este nivel. El *carácter de los gobiernos*, especialmente en el eje *arbitrariedad versus Estado de derecho*, ha adquirido alta relevancia por cuanto para los proyectos de inversión de largo plazo de las empresas es fundamental saber que enfrentan reglas del juego estables o al menos, determinadas a través de instituciones representativas. Bajo gobiernos dictatoriales y arbitrarios, el grado de discrecionalidad de las políticas puede ser muy grande y aun cuando en apariencia ellas pudieran ser muy favorables para los inversionistas, la inseguridad respecto de su permanencia en el tiempo genera un potencial de riesgo-país que atenta contra la competitividad de las inversiones.

¹² Estos niveles son analizados ampliamente por Dirk Messner, *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, Frank Cass Publishers, London, 1997.

¹³ Para una crítica comprensiva al llamado "proteccionismo espúreo" en América Latina, ver Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983.

Las *relaciones sociales* incluyen temas muy variados, pero uno que tiene especial importancia para el funcionamiento de las empresas es el de la institucionalidad laboral y las relaciones sindicales. En países en que estas relaciones son muy antagónicas y en que los trabajadores ven a las empresas como entidades explotadoras de la fuerza de trabajo, puede esperarse un alto grado de conflictividad tanto al interior de las empresas como a un nivel más general. Este tipo de ambientes genera un sindicalismo defensivo y reivindicativo, que tiende a confirmar las percepciones de los empresarios contrarias a la existencia de sindicatos. Por otro lado, ambientes más propensos a la cooperación contribuyen a legitimar el sindicalismo ante los empresarios, y también legitiman la empresa privada ante los trabajadores. En la práctica, por cierto que se dan ambos tipos de relaciones, las conflictivas y las de cooperación, dependiendo de los precedentes históricos, los sectores productivos, las regiones específicas, el tipo de empresas, las orientaciones sindicales, etc. Nuevamente, esto tiene mucho que ver con las características de la organización industrial. A medida que las economías se abren al mercado internacional, las relaciones laborales en las empresas comienzan a verse más influidas por el entorno competitivo que por las situaciones puramente internas. Ello se debe a que tanto trabajadores como empresarios entienden que la viabilidad económica de las inversiones y los empleos depende de la productividad, la calidad de los productos y de un compromiso recíproco entre todos los agentes productivos.

Más allá del ámbito de las empresas, las relaciones sociales en la economía están directamente relacionadas con la equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo. Este es un tema de antigua preocupación en los análisis del desarrollo económico. América Latina se caracteriza por tener unos patrones de distribución del ingreso que están entre los más desiguales del mundo. Esto significa un fuerte condicionamiento sobre la distribución del bienestar de la población. Los cambios institucionales de las últimas décadas, la crisis de la deuda externa en los años '80 y los ajustes económicos que le siguieron contribuyeron a aumentar la desigualdad, que ya era bastante intensa en los años '70. Las fuertes desigualdades económicas inciden no sólo en una percepción de injusticia social, sino también en la existencia de una pobreza extrema en amplios sectores de población. Estas situaciones pueden afectar negativamente la convivencia democrática, como también las bases para el desarrollo más dinámico de la economía. En efecto, la población en extrema pobreza no está en condiciones de contribuir con un mejor capital humano al crecimiento, ni tampoco de generar un mercado para la producción de bienes de consumo, y menos aun contribuir al ahorro. Aun más, los bajos niveles de ingresos de la población más pobre obligan al Estado a asig-

nar recursos para subsidiar a esos sectores en sus necesidades básicas y, en esa medida, son recursos que deben restarse a la inversión pública.

Por último, la *eficacia del aparato público* es otra variable del sistema global que tiene fuerte incidencia en la competitividad sistémica de la economía. Ella influye en la capacidad de respuesta del Estado a las necesidades de los grupos más pobres. Una mayor eficacia del Estado contribuye a usar mejor los recursos. Por otro lado, la eficacia pública incide también en la productividad de las empresas porque necesariamente éstas deben relacionarse con la burocracia, por razones legales, tributarias, comerciales, etc. Estas relaciones pueden ser más o menos costosas para las empresas, dependiendo de la eficacia con que opere el aparato público. Como los criterios de organización del Estado son distintos a los del mercado, los incentivos que tienen los funcionarios para tomar sus decisiones están basados normalmente en los procedimientos establecidos para avanzar en la carrera burocrática, en la legalidad formal de sus acciones, en la adhesión a las autoridades, en el respeto a la jerarquía, en la fidelidad política y, a menudo, lamentablemente, en beneficios personales que se pueden obtener vía abusos de poder o simplemente actos de corrupción.

D. Corto y largo plazo

El cuarto dilema estratégico es la compatibilización entre el *corto* y el *largo plazo*. En las viejas estrategias de industrialización, las autoridades enfrentaban el desafío histórico de reestructurar los sistemas productivos que habían sido seriamente dañados por la gran depresión mundial y los cambios que siguieron a la segunda guerra mundial. El gran objetivo fue impulsar la industrialización y sustituir las importaciones de manufacturas. Este era un objetivo de largo plazo, que requería diseñar nuevos proyectos industriales, obtener los recursos financieros, formar recursos humanos, habilitar nuevas obras de infraestructura, etc. La energía social y política se volcó en esa dirección. Las teorías y las estrategias de desarrollo se centraron en cómo lograr esos objetivos con rapidez y cómo aumentar las probabilidades de éxito. Se trataba de economías rudimentarias, organizadas para extraer recursos naturales y exportarlos, por lo que la tarea no era fácil.

Se planteó una falsa dicotomía entre el desarrollo económico, como objetivo de largo plazo, y la gestión de la política económica a corto plazo. A menudo se subordinaron las condiciones financieras a las prioridades establecidas por los planes de desarrollo. Se creó un antagonismo entre los planificadores y los financistas, en que los primeros establecían las prioridades y se forzaba

políticamente a los segundos a proveer los medios. Era la competencia entre los Ministerios de Economía, Industria o Planificación, por un lado, y los Ministerios de Hacienda o Finanzas, por otro, la que se inclinó políticamente a favor de los primeros. Un efecto fue el desequilibrio financiero, que luego se convirtió en presiones inflacionarias incontrolables o en crisis de deuda externa que no se podía pagar.

Como reacción, se produjo un movimiento pendular, sobre todo después de la crisis de la deuda externa de los años '80 en América Latina, y el favor político e ideológico se volcó ahora hacia los Ministerios de Finanzas y a las políticas de estabilización. Durante la mayor parte de los años '80 los criterios casi absolutos de racionalidad económica fueron la estabilidad y los equilibrios macroeconómicos. Se abandonaron las estrategias de desarrollo a largo plazo, los objetivos de industrialización y de desarrollo productivo. Más tarde en esa década se comenzó a entender que una estabilización duradera no podría lograrse en el estancamiento económico al que había conducido el énfasis casi absoluto en la estabilidad a corto plazo. Se recuperó, así, un predicamento nada nuevo, por lo demás, y que a mediados de siglo había sido planteado por un pionero de la economía latinoamericana, Raúl Prebisch. El dilema entre estabilidad monetaria y desarrollo económico es un "falso dilema"¹⁴. Otro economista sostuvo en esos años que ese enfoque no llevaba "ni a la estabilidad ni al desarrollo"¹⁵.

Desde fines de los años '80 la literatura ha comenzado a preocuparse de recuperar el crecimiento económico con estabilidad y equilibrio macroeconómico. Esta es otra manera de sostener que no puede haber antagonismo entre las políticas de corto y largo plazo. Ambas se requieren recíprocamente. Las políticas de largo plazo orientadas al desarrollo productivo y social no son sostenibles si no están apoyadas en sólidas bases macroeconómicas. Pero éstas requieren un manejo a corto plazo y coyuntural, ya que las tendencias al desequilibrio son permanentes, tanto por la dinámica interna como por shocks externos que pueden ser imprevistos. A su vez, el manejo de la política macroeconómica en la coyuntura se hace insostenible en economías estancadas. Una economía que no es capaz de aumentar la inversión enfrentará tarde o temprano la presión de los desempleados, que no obtienen puestos de trabajo, lo cual presionará también la política fiscal ya sea para pagar subsidios de cesantía o aumentar el gasto en actividades creadoras de empleos. Por otro lado, la incapacidad de aumentar el ahorro interno repercute negativamente a

¹⁴ Raúl Prebisch, "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI N° 1, marzo 1961, CEPAL.

¹⁵ Aníbal Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo*, Editorial Universitaria, 1973, Santiago.

mediano plazo en un desequilibrio de balanza de pagos, con riesgo de desatar crisis externas. Pero nada garantiza que una economía dinámica, con alto crecimiento a largo plazo, pueda mantener automáticamente su equilibrio macroeconómico en el corto plazo. La crisis asiática de los años 1997-99 fue una demostración de esto.

Una cuestión que surge a menudo en relación a los tiempos para implementar las estrategias económicas, sean ellas de largo alcance o de horizonte coyuntural, se refiere a la *velocidad de los cambios*. El dilema clásico es si aplicar un *tratamiento de shock o un tratamiento gradual*. Un ejemplo típico es la apertura comercial. En América Latina las estrategias de apertura se han aplicado en forma relativamente gradual, es decir, con aproximaciones sucesivas en tiempos que pueden durar varios años. En Europa del Este, a fines de los años '80, estos procesos de apertura se hicieron muy rápidamente, en períodos a veces inferiores a un año. Cada uno de estos enfoques tiene sus fundamentos y justificaciones, como también sus consecuencias, las que deben ser muy bien evaluadas, como se discute en el capítulo V.

Dos últimas consideraciones se refieren a la necesidad que tiene toda estrategia de sustentarse en un *contenido teórico o analítico*, que identifique las opciones que se abren y las restricciones para avanzar hacia los objetivos planteados, por un lado, y a la necesidad de una *base de apoyo político* que haga factible la estrategia. Implícita o explícitamente, toda estrategia tiene una base teórica acerca del desarrollo económico y social. El problema es que existen muchas teorías posibles, las que incluso tienen sesgos ideológicos distintos. En América Latina en los últimos cincuenta años ha habido una competencia teórica, con claras implicancias ideológicas y políticas, que se ha movido desde el *estructuralismo* de los años '50 y '60, a la *teoría de la dependencia* que se desarrolló a fines de los '60, y al *neo-liberalismo* que se insinúa durante los años '70 y se implanta en los '80. Por cierto, cada una de estas corrientes ha tenido variantes y matices, como también ha habido períodos de vacíos teóricos, en que supuestamente emerge un pragmatismo, pero que de hecho refleja alguna de las posiciones predominantes, con abundante mezcla, excepciones y aproximaciones que buscan alguna innovación. Quizás la última década del siglo XX reflejó esta situación con mayor nitidez.

Por otra parte, debe reconocerse que las teorías mencionadas no dan cuenta de todos los problemas que debe enfrentar una estrategia nacional de desarrollo. Si bien ellas pueden ser inspiradoras de las orientaciones centrales, en aspectos específicos pueden carecer de planteamientos explícitos. Tal fue el caso, por ejemplo, de la teoría de la dependencia que, sin embargo, careció

de una política de estabilización acorde con ese planteamiento. O en el período más reciente, del neo-liberalismo, que no ofrece una interpretación sobre las segmentaciones sociales que se han producido.

La necesidad de una base de apoyo político que sustente una estrategia es bastante obvia. Toda estrategia implica asumir ciertas prioridades y por lo tanto, optar por algunos sectores sociales que resultan "ganadores", en tanto habrá otros grupos "perdedores". Estos últimos normalmente no aceptarán pasivamente esas prioridades que les resultan excluyentes. En una democracia activa, esta oposición puede dar origen a movilizaciones sociales. Existe aquí una asimetría que puede ser perjudicial para la construcción de bases de apoyo político: en tanto los grupos perdedores tienen buenos motivos para movilizarse, los grupos ganadores, si bien tienen los motivos, carecen del incentivo para hacerlo, por cuanto de partida cuentan con los beneficios prometidos. Este es el problema de la construcción de una alianza política suficientemente amplia de modo que pueda haber grupos ganadores y perdedores que mediante negociaciones y acuerdos internos, estén dispuestos a redistribuir parte de los beneficios y costos, en aras de un beneficio común que se estima superior. La Concertación de Partidos por la Democracia que se organizó en Chile a fines de los años '80 es un buen ejemplo de este tipo de alianza, que le ha permitido a este país una gobernabilidad estable con un desarrollo dinámico. Pero este mismo caso demuestra los riesgos de tales alianzas: ellas están expuestas al desgaste político, que en Chile se ha manifestado a lo largo de las sucesivas elecciones presidenciales de los años '90, si algunos de los sectores participantes estiman que sus expectativas se frustran.

Una estrategia de desarrollo sustentable en el tiempo, debe construir una visión de país, que asuma los conflictos reales de la sociedad y que establezca las secuencias temporales que irán dando cuenta de ellos en forma sucesiva. Es difícil hacer todo a la vez. Pero tampoco es viable políticamente, postergar por tiempos excesivos las demandas y expectativas que expresa la ciudadanía. Una estrategia "eficaz" se prueba justamente en la medida que sea capaz de responder a los conflictos que son parte de toda sociedad. Como lo ilustró Hirschman, se trata de "poder navegar contra el viento"¹⁶.

¹⁶

Hirschman, "A Dissenter's Confession, ..." op. cit.

3. Aspectos analíticos y plan del libro

Habiendo comentado en la sección anterior los principales dilemas que han enfrentado las estrategias tradicionales de desarrollo, muchas veces basados en falsas dicotomías que es necesario despejar, vamos a explicitar algunas bases conceptuales y analíticas que le dan un hilo conductor a los temas que se tratan en este libro.

El objetivo no es hacer una discusión formal de teorías del desarrollo, lo que no está en la capacidad ni en el tiempo disponible de este autor, sino sugerir las principales ideas fuerza y sus orígenes conceptuales.

En términos muy generales, tratamos con una economía en transición desde un sistema semi-cerrado (fuertemente proteccionista), con un Estado interventor y centralizador, lo que se expresaba principalmente en precios controlados y regulados, alta proporción de la inversión decidida centralmente y por empresas estatales, y tendencia crónica al déficit fiscal y de la balanza de pagos; hacia una economía de precios libres y flexibles, con algunas excepciones (como el tipo de cambio, las tasas de interés o los salarios mínimos, que siguen siendo regulados centralmente), mercados de bienes abiertos y crecientemente competitivos, y el sector privado como agente principal de asignación de recursos. Los grados de avance en esta transición son variables entre los países, por lo cual los problemas nacionales específicos pueden ser muy distintos. Al respecto, es necesario advertir que nuestro tratamiento está fuertemente influido por la experiencia chilena. Ello se debe, primero, al hecho obvio de que nuestra principal evidencia proviene de este país. Segundo, al hecho de que Chile es el país que inició más tempranamente este proceso de transición económica, por lo que tiene una mayor acumulación de experiencias. Este caso es matizado con observaciones de otros países. Valga esta explicación para señalar que no tenemos pretensiones de estar proponiendo "la estrategia correcta" para cualquier situación nacional. Como es obvio, cada país debe asumir su propia responsabilidad en el diseño de sus políticas, a partir de sus condiciones, sus posibilidades, su cultura y sus instituciones. El conocimiento de otras experiencias puede ser útil como referencia, pero no puede sustituir la creatividad para cada situación específica.

Se ha organizado el material de este libro desde una perspectiva fundamentalmente histórica. Es así como los capítulos II y III tratan las estrategias de desarrollo que se aplicaron en América Latina en las décadas de post-guerra, tanto en referencia a los procesos de industrialización (capítulo II) como con

respecto al modelo de Estado que se impuso (capítulo III)¹⁷. Estos capítulos definen el punto de partida de los procesos de transición económica. Ese punto de partida es un marco de referencia obligado para entender muchos de los problemas que las actuales estrategias enfrentan. Aunque la literatura más reciente, basada principalmente en el paradigma neo-clásico, ha sido extremadamente crítica del modelo de desarrollo histórico, aquí se ha tratado de presentar una visión más equilibrada con los marcos analíticos que sustentaron ese modelo en su momento. Esos marcos partían del contexto histórico de la post-guerra, con características muy diferentes de las que han regido en tiempos más recientes. Por lo tanto, una crítica que sólo se sitúa en el plano teórico, sin consideración del contexto que condicionó las decisiones de políticas, resulta sesgada y poco útil.

Diversas son las circunstancias que forzaron un cambio estructural del modelo de desarrollo latinoamericano. Aunque había razones de largo plazo, como las propias deficiencias del modelo histórico, que se discuten en el capítulo III, sin duda lo que gatilló los procesos de transición fue la gran crisis financiera de principios de los años '80, que forzó unos ajustes dramáticos, no conocidos en la región desde los años '30. El capítulo IV se dedica a este tema, aunque con una perspectiva más analítica que histórica. Esto se debe a que el tema de los desequilibrios macroeconómicos ha pasado a tener permanencia en un mundo cada vez más globalizado. En la economía semi-cerrada era posible ocultar estos desequilibrios, por la fuerte centralización de la economía, y abordarlos a través de la inflación y el endeudamiento externo fiscal. En la economía abierta y globalizada tal estrategia es inviable, porque las decisiones de inversión son descentralizadas y un desequilibrio macroeconómico rápidamente se convierte en salida de capitales y crisis de cambios, con paralización de actividades y desempleo masivo. El ajuste para recuperar el equilibrio o evitar desequilibrios mayores resulta, en este contexto, una medicina amarga pero inevitable.

Históricamente, el ajuste financiero fue seguido por el "ajuste estructural" o reforma de mercado, el cual se ha orientado de acuerdo a los lineamientos propuestos en el llamado "Consenso de Washington" y constituye la materia del capítulo V. Se trata de un marco de referencia neo-clásico, que propicia la liberalización de los mercados, la privatización de las empresas públicas, la inserción internacional y financiera. Estos procesos de reforma suponen también estrategias de transición y estrategias políticas, ya que ellos imponen

¹⁷ Un tratamiento en profundidad de estos temas está en el libro de Rosemary Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo-Unión Europea, Washington, D.C., 1998.

costos sociales y económicos en la medida que desarticulan sistemas en funcionamiento sin que estén dadas todas las condiciones para el normal funcionamiento de una economía de mercado. Las experiencias más dramáticas en este sentido las han vivido los países de Europa Centro-oriental, los cuales han debido pasar rápidamente de sistemas extremadamente centralizados y estatistas a economías abiertas y privatizadas, sin contar ni con las instituciones ni los agentes privados que son el basamento indispensable de un sistema de mercado. No por nada en los países occidentales el establecimiento generalizado de los mercados demoró al menos dos siglos, hasta encontrar sus características actuales. Por lo tanto, las reformas de mercado en países en desarrollo suponen un aprendizaje y unas innovaciones institucionales que requieren tiempo y evaluación de los resultados.

Tanto los ajustes financieros como estructurales generan costos y estancamiento económico en una primera fase, por lo cual es importante el diseño de estrategias de recuperación. A menudo se ha supuesto que bastarían las reformas y la liberalización de los mercados para que el sector privado reiniciara el crecimiento. Tal no ha sido la experiencia y ese supuesto puede prolongar innecesariamente el desempleo y la pérdida de ingresos. En efecto, la iniciativa privada se basa en las expectativas sobre el futuro, pero en una economía estancada y en crisis, tales expectativas suelen ser muy pesimistas. Es necesario provocar un quiebre en ellas, el cual debe venir tanto del saneamiento de las condiciones fundamentales de la economía como de una política económica activa y de estímulo a la expansión. Los capítulos VI y VII tratan las condiciones para la reactivación, que en una economía orientada hacia el exterior, requiere también una política explícita de fomento a las exportaciones.

Las políticas de crecimiento deben considerar tanto el horizonte de corto plazo como el largo plazo. Para salir de una crisis se requiere una política de reactivación. Pero de lo que se trata es de mantener a largo plazo un ritmo de crecimiento tal que sea capaz de responder a las demandas por mayores ingresos y empleos, especialmente de los sectores más pobres. Un crecimiento económico alto y sostenido supone un desarrollo y transformación de la economía. Siguiendo a Schumpeter, el equilibrio macroeconómico, si bien necesario, no garantiza el desarrollo. Para Schumpeter, el desarrollo implica transformación productiva y tecnológica. Se trata de que a través del cambio tecnológico se introducen nuevas formas de producir y de consumir, lo que es de la esencia del desarrollo capitalista. El cambio tecnológico es introducido por la clase empresarial, la cual desempeña el papel dinamizador del sistema.

Aquí aparece un primer gran contraste entre un modelo schumpeteriano, basado en mercados competitivos y flexibles, pero con empresarios creativos, y la realidad latinoamericana: la carencia o precariedad de un actor empresarial dinámico e innovador. Históricamente, el Estado trató de sustituir al empresario privado, o, en el mejor de los casos, estimularlo a un aprendizaje basado en la imitación de los bienes y tecnologías importadas. Pero fue un empresario que casi siempre estuvo rodeado de mecanismos de protección y defensa frente a los riesgos de una economía capitalista. Protección comercial, subsidios, control de los trabajadores, oportunidades de ganancias rentistas contribuyeron a que las fuentes de utilidad dependieran más de los vínculos personales con la burocracia estatal que de la propia creatividad e innovación empresarial. Por cierto, hubo aprendizaje y hubo incorporación de nuevas tecnologías, pero la novedad era referida al entorno doméstico, no a la frontera internacional. Es la gran diferencia con los países del Este asiático.

La gran cuestión que enfrenta América Latina es cómo desarrollar una clase empresarial dinámica e innovadora. La ingenuidad de las primeras reformas económicas, con liberalización financiera a ultranza y tratamientos de shock, ahogó lo que podrían haber sido las primeras respuestas a los nuevos incentivos. Tasas de interés asfixiantes, en contextos de aumentos tributarios y aperturas comerciales no eran el mejor caldo de cultivo para un empresariado que debía ajustarse a las nuevas condiciones competitivas. El capital extranjero ha sido una tabla de salvación en el corto plazo, tanto para financiar los desequilibrios de balanza de pagos, como para impulsar la transformación empresarial doméstica, a través de las fusiones y la organización de nuevas sociedades. No está claro cuál será el efecto en el más largo plazo para el desarrollo empresarial de la región.

Hay que diferenciar a la gran empresa de las medianas, pequeñas y microempresas. Mientras las primeras muestran un alto nivel de consolidación financiera, con penetración en los mercados latinoamericanos en calidad de inversionistas extranjeros, los medianos y pequeños se orientan fundamentalmente a los mercados nacionales. La restricción principal que enfrentan es su capacidad de aumento de la productividad y la modernización tecnológica. De aquí que un componente central de la política de desarrollo sea el apoyo estatal a estos sectores para su transformación productiva. Los capítulos VIII, IX y X abordan estos temas.

Si en el diseño inicial de políticas neo-liberales el Estado debía limitarse a cumplir las funciones clásicas de orden, seguridad y estabilidad monetaria, en la práctica ha predominado el reconocimiento de que las "fallas del merca-

do" son relevantes y reales, las cuales demandan un activismo estatal, si bien de nuevo cuño, como se plantea en el capítulo XI. Ya no se trata del intervencionismo dirigido a seleccionar industrias "ganadoras" y a otorgar subsidios a granel a grupos de presión, sino de un Estado activo para crear bienes públicos, externalidades y correcciones a las desigualdades sociales. Entre los bienes públicos, están, en primer lugar, fortalecer la competencia y la regulación de los mercados frente a las tendencias monopólicas, especialmente monopolios naturales; proteger el medio ambiente; garantizar sistemas financieros sanos; desarrollar mercados inexistentes, por ejemplo, en la educación y la capacitación laboral, la consultoría técnica, la provisión de infraestructura. Externalidades como la formación de capital humano, la innovación tecnológica, la difusión de información sobre oportunidades de negocios, la asociatividad empresarial para generar economías de escala entre los pequeños empresarios. La propuesta de la intervención estatal de nuevo cuño es asumir el desafío de la competitividad internacional en economías abiertas, promoviendo activamente políticas de productividad, estimulando la demanda por recursos para ese objetivo, en una visión sistémica que incluye el desarrollo de nuevas instituciones y capital social, un ambiente de equilibrio macroeconómico y fiscal y un apoyo instrumental a las empresas. En esta visión las relaciones de cooperación entre el Estado y el sector privado son estratégicas.

El lado débil de esta visión estratégica es la equidad social. Las reformas y los ajustes económicos post-crisis financiera produjeron un deterioro significativo de la distribución del ingreso y aumentaron la extensión de la pobreza extrema. La recuperación y el desarrollo en los años '90 no han podido revertir las desigualdades. Una focalización de las políticas sociales en los grupos más pobres ha permitido disminuir la población en extrema pobreza, pero las desigualdades relativas se han mantenido. Frente a esto, se suele escuchar dos tipos de respuestas. La primera, que en tanto haya un crecimiento económico significativo, se benefician tanto los pobres como los ricos. Segundo, es muy difícil cambiar a corto plazo la distribución del ingreso. Habría que esperar en el mediano plazo, a medida que más trabajadores accedan a la educación y la capacitación, podrán aumentar sus ingresos más rápidamente. Pero entre tanto, las grandes brechas de ingresos contribuyen a oponer mundos sociales y culturales muy diversos. Mientras unos gozan los niveles de consumo de Londres o París, otros subsisten precariamente acumulando deudas impagables. La estratificación alcanza a las ciudades, donde se segregan las ciudades de los ricos y las ciudades de los pobres, con sus respectivas infraestructuras, áreas verdes y calidad de los servicios.

La estratificación también alcanza al interior de los sectores acomodados, cuyos principales ingresos provienen ya sea del capital físico o del capital humano. Entre los primeros, la profundización financiera que caracteriza la actual experiencia de desarrollo, con tasas de interés altas en términos reales, tiende a sesgar la distribución de los ingresos del capital hacia el sector financiero y en contra del sector productor. El sector financiero, crecientemente internacionalizado, se convierte en factor restrictivo de la estabilidad macroeconómica. El sector productor debe enfrentar el costo creciente del capital, de los salarios y la apreciación cambiaria, que le debilita su capacidad competitiva.

Estos conflictos de intereses pueden arriesgar severamente la gobernabilidad de un país. En América Latina sigue habiendo experiencias preocupantes al respecto. Ello plantea la cuestión de los acuerdos sociales básicos, que sean el fundamento de una capacidad de gobierno y de formulación de estrategias de largo alcance. Esto implica evaluar las formas de participación social, tanto a niveles macro como microsociales. Las economías modernas, descentralizadas y basadas en la creatividad individual suponen, a su vez, sociedades participativas y democráticas, capaces de asumir los conflictos y establecer acuerdos de cooperación. Aunque se trata de temas que desbordan el análisis económico propiamente tal, las estrategias nacionales no pueden prescindir de una perspectiva más amplia, que dé cuenta de los problemas de gobernabilidad. El capítulo XII cierra el texto aventurándose en esta materia.

CAPITULO II

EL MODELO HISTORICO DE DESARROLLO

1. Introducción

En el debate económico latinoamericano del siglo XX, el tema de la industrialización fue dominante durante por lo menos la mitad del período. El siglo se había iniciado en medio del esplendor de la gran expansión económica mundial que se produjo desde las últimas décadas del siglo anterior, provocada por el auge del comercio internacional de productos primarios, en cuya oferta esta región adquirió rápidamente un lugar destacado. A su vez, la expansión del comercio internacional estuvo muy ligada a los importantes progresos tecnológicos en el transporte marítimo y a la gran demanda por productos primarios que se generó en los países europeos y en Estados Unidos. Una región relativamente despoblada como era América Latina, comenzó a cubrirse de asentamientos humanos, estimulados por el crecimiento demográfico y por fuertes corrientes inmigratorias desde Europa y Asia, atraídas por el espejismo de lo que se veía como un progreso sin fin.

La gran crisis económica de 1929-30 puso término a ese sueño y dio inicio a la búsqueda de un camino nuevo que condujera al desarrollo económico y social. Se inició así la formulación de nuevas estrategias de desarrollo, en medio de la crisis económica con sus secuelas de desempleo, miseria, quiebra de actividades, caídas estrepitosas de los precios de las exportaciones, fenómenos que, por lo demás, han sido recurrentes en la región (ver cuadro II.1). Simultáneamente, se producían importantes cambios políticos, en lo que se ha denominado la "crisis de las oligarquías" y el ascenso de las clases medias, formación de nuevos partidos políticos y de organizaciones sociales, que comenzaron a ejercer sus derechos ciudadanos y a cuestionar la política de los privilegios. Estos procesos se expresaron también a nivel del Estado, el cual debió asumir nuevas responsabilidades públicas que incluyeron, entre muchas, la formación de empresas estatales, de organismos de programación económica y social, la expansión de la seguridad social, el desarrollo de políticas de bienestar como la provisión de servicios de salud, de educación, de construcción de viviendas sociales, etc.

La segunda guerra mundial, a pesar de la destrucción y muerte que provocó en los países beligerantes, tuvo algunos efectos estimulantes para las economías latinoamericanas, ya que reforzó la demanda por sus productos de exportación y permitió acumular reservas internacionales ante la imposibilidad de continuar importando los bienes industriales y de capital que provenían de esos países. Al término de la guerra, América Latina pudo utilizar sus reservas acumuladas y darle un nuevo impulso a sus procesos internos de inversión e industrialización. Con esta fase se abrió un nuevo período en que la mayoría de los países de la región emprendieron estrategias definidas y programadas para avanzar en el camino de la industrialización, recurriendo a una gran variedad de instrumentos y políticas. El ejemplo del Plan Marshall para Europa estimuló el objetivo de demandar una asistencia financiera internacional para obtener los recursos que permitieran llevar la inversión más allá del ahorro interno disponible. Este intento no tuvo éxito inicial, ante la negativa de Estados Unidos. Más bien, la estrategia propuesta por ese país fue mejorar las condiciones institucionales para la inversión privada¹.

Cuadro II.1. Poder de compra de las exportaciones 1928-39
(1929 = 100)

	Argentina	Brasil	Colombia	Cuba	Chile	El Salvador	México
1928	110	97	111	101	91	110	94
1929	100	100	100	100	100	100	100
1930	67	67	82	68	62	60	63
1931	69	62	80	57	41	67	49
1932	65	54	72	43	16	40	35
1933	58	59	63	45	25	77	39
1936	86	77	83	67	47	60	62
1939	76	71	80	67	51	70	52

Fuente: Carlos Díaz-Alejandro, "Latin America in Depression 1929-1939", Yale University, Economic Growth Center Discussion Paper N° 344, cuadro 2a, 1980.

Las nuevas condiciones de la economía internacional, caracterizadas por la reconstrucción europea, la recuperación del crecimiento del comercio mundial, las reformas monetarias europeas y el auge del comercio de manufacturas especializadas entre los países avanzados, crearon las condiciones para lo que se ha conocido como "la edad de oro" del capitalismo. El crecimiento económico mundial alcanzó la más alta tasa anual en forma sostenida que se hubiera conocido. La tasa de crecimiento anual del producto de los países desarrollados aumentó desde 2% en 1913-50 a un 4,8% en 1950-73². Esto

¹ Rosemary Thorp, op. cit., pp. 138-9.

² Ricardo Ffrench-Davis, Oscar Muñoz y Gabriel Palma, "Las economías latinoamericanas 1950-1990", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, Cambridge University Press-Crítica (Grijalbo- Mondadori), Barcelona, Vol. 11, 1997.

hizo posible que América Latina también se beneficiara de este desarrollo, tanto por el crecimiento de su comercio exterior como el flujo de financiamiento externo que permitió aumentar la inversión y los empleos a tasas sin precedentes. Para el período 1950-73, la tasa de crecimiento anual del PIB para todos los países en desarrollo fue de 5,2% y para América Latina, de 5,1%³. Esta tasa se compara con las siguientes, para los períodos que se indican: 2,9% (1870-1913), 3,2% (1913-1950) y 3,9% (1973-1990).

Una primera conclusión que se puede desprender de esta simple comparación es que el período de la post-guerra y hasta 1973, que coincide con el auge de la estrategia de industrialización, resultó ser el más exitoso en términos del ritmo de crecimiento. Ningún otro período prolongado del siglo XX puede exhibir un desempeño como el de las décadas de post-guerra. Esta conclusión es de interés a la luz de la especie de "leyenda negra" que se ha construido sobre ese período. Con el auge del neo-liberalismo de los años '80 se ha difundido la idea de que la estrategia de industrialización con apoyo del Estado habría sido uno de los períodos más ineficientes de la historia económica de la región. Las distorsiones creadas habrían sido la causa de la crisis económica que ha vivido la región en los años '80 y que habría llevado a la necesidad de las reformas económicas liberales que se han aplicado a fines de siglo.

Sin desconocer las ineficiencias y distorsiones que se produjeron con las políticas de industrialización, las que serán discutidas más abajo, la evidencia empírica demuestra que el resultado estuvo lejos de ser insatisfactorio en términos de un indicador de reconocida relevancia, como es el crecimiento del PIB. Una crítica más afinada puede basarse en la comparación con el desempeño de otros países en desarrollo, en particular con aquellos relacionados con el "milagro asiático". En efecto, estos países, que incluso sufrieron los estragos de la guerra, alcanzaron en el mismo período tasas de crecimiento más elevadas, en torno al 8% anual⁴. Hay razones, pues, para no considerar el desempeño latinoamericano en la post-guerra como un período de un éxito irrestricto, pero tampoco para llegar a la conclusión de que el proceso habría sido un fracaso absoluto.

El objetivo de este capítulo es evaluar la estrategia de la industrialización de post-guerra con la mayor objetividad posible. La distancia en el tiempo, la crisis financiera de los años '80, las experiencias de reformas posteriores y las severas incertidumbres que se abren al cerrarse el siglo, ameritan un análisis

³ Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, op. cit.

⁴ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago, 1990.

del proceso, evitando la mitificación, como también el relegamiento al olvido de todo lo obrado, como si no hubiera lecciones útiles para el futuro⁵.

2. La estrategia de industrialización en síntesis

¿En qué consistió la estrategia de industrialización? Se pueden identificar tres procesos centrales que ocurrieron, como resultado de las políticas aplicadas: *reasignación de recursos a favor del sector industrial*, *crecimiento vía demanda interna*, y *aprendizaje tecnológico*.

A. Reasignación de recursos a favor del sector industrial

La *reasignación de recursos* fue el resultado de la reestructuración productiva a favor de la industria manufacturera y en desmedro de los sectores de producción primaria, especialmente la agricultura y la minería. Esta reasignación se logró especialmente por un crecimiento de la inversión en la industria más rápido que para el promedio de la economía, en tanto lo contrario ocurrió para los sectores primarios. Inicialmente, en una fase temprana de industrialización (variable en el tiempo según los países, ya que en Chile, Argentina, Brasil y México se produjo desde comienzos de siglo, en tanto en otros países se intensificó después de la crisis de los años '30), esta reasignación fue un resultado relativamente espontáneo derivado del cambio en los precios relativos. Dos factores intervinieron en esto: la *depreciación real* de la moneda, producto de las dificultades de balanza de pagos; y los *shocks negativos de la oferta externa* de manufacturas, provocadas por las guerras, que impidieron continuar con los flujos normales de importación.

La depreciación monetaria consiste en el aumento del tipo de cambio o aumento del precio de las divisas, el cual puede deberse al libre juego del mercado o a decisiones de la autoridad, cuando la política cambiaria es fijada discrecionalmente. Hasta la crisis de 1929, los países tenían un régimen cambiario asociado al patrón de oro, según el cual el valor de la moneda nacional se fijaba en una cierta paridad con el oro. Sin embargo, cuando en los mercados externos el valor de una moneda determinada caía por debajo de la paridad establecida, debido a un deterioro de las expectativas de los mercados financieros con respecto a la balanza de pagos del país, a los agentes externos les resultaba atractivo transportar oro desde el país en cuestión al

⁵ Este capítulo se beneficia de los trabajos de una serie de autores que han abordado este análisis. Entre ellos, Rosemary Thorp, Jorge Katz, Ricardo Ffrench-Davis et al (op. cit.).

exterior, ya que a través de este arbitraje obtenían una ganancia (descontando los costos de transporte). El país experimentaba una pérdida de sus reservas. Si las autoridades decidían impedir ese flujo, debían suspender la convertibilidad y asumir los costos de la devaluación. Bajo este régimen monetario, era un desprestigio para los países sufrir la devaluación y tener que suspender la paridad con el oro. Por lo tanto, se hacían intensos esfuerzos por aplicar políticas de encarecimiento del dinero a fin de restringir el gasto interno, generar excedentes fiscales y así poder restituir las reservas internacionales mediante la compra de oro por parte del gobierno. Generalmente, debía fijarse una nueva paridad a un menor valor de la moneda (cuadro II.2).

Estas devaluaciones sucesivas, provocadas por crisis cíclicas de las exportaciones o por situaciones internas que impulsaban el gasto fiscal y el desequilibrio de balanza de pagos, al encarecer los precios de las manufacturas importadas, alentaban la sustitución de ellas por bienes de producción nacional. En lenguaje actual, se estimulaba la producción de bienes transables, ya fueran de exportación o sustitutos de las importaciones.

Cuadro II.2. América Latina: evolución del tipo de cambio en los años '30 (índices)

	1925/29	1930/34	1935/39
<u>Argentina</u>			
TCN	100	140	145
TCR	100	135	131
<u>Brasil</u>			
TCN	100	160	224
TCR	105	181	194
<u>Chile</u>			
TCN	100	254	340
TCR	102	190	178
<u>Colombia</u>			
TCN	100	116	178
TCR	100	147	160
<u>México</u>			
TCN	100	145	196
TCR	106	132	136
<u>Perú</u>			
TCN	100	156	169
TCR	95	148	148

Fuente: Richard L. Ground, "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 36, diciembre 1988, cuadro 4.

Nota: TCN: tipo de cambio nominal promedio.

TCR: tipo de cambio real promedio (deflactado por la relación entre precios domésticos al consumidor y el índice de precios al consumidor en Estados Unidos).

A estos factores, relacionados con los precios relativos, se añade el efecto del crecimiento de los ingresos derivados del aumento de producción nacional sustitutiva y de la actividad exportadora, cuando esto era posible. El ingreso más alto estimula el consumo de bienes manufacturados en mayor proporción que el consumo de bienes primarios, por lo que se conoce como la *la ley de Engel*. Técnicamente, se trata de que las manufacturas tienen una elasticidad-ingreso de la demanda mayor que la unidad, con lo que al aumentar el ingreso en un 1%, la demanda por manufacturas crece en más de 1%. Lo contrario ocurre con los bienes primarios. Se tiene, entonces, un doble efecto estimulante de la producción nacional: un *efecto sustitución*, derivado del cambio en los precios relativos, y un *efecto ingreso*, derivado del propio aumento de la producción nacional.

Los países que tenían cierta capacidad empresarial, pudieron responder a esos estímulos de precios y de ingresos. En cambio, países con escasa capacidad empresarial o ausencia de los factores de estímulo industrial (por ejemplo, ausencia de mecanismos de transmisión de los aumentos de ingresos por exportaciones al mercado interno), se mantuvieron en el statu quo de países primarios y economías de subsistencia. Ello influyó para que ya en los años 30 hubiera países que habían tenido alguna industrialización espontánea, sin mayor intervención de políticas explícitas, y otros que permanecían con muy escasa transformación productiva (en general, los países de zonas tropicales).

La Gran Depresión de los años '30 y la segunda guerra mundial contribuyeron a intensificar los efectos señalados para una industrialización espontánea. Todos los países debieron suspender sus regímenes de patrón de oro y pasar a regímenes de patrón -dólar. Sin embargo, la reacción a la crisis externa fue diferente. Países como los del Cono Sur, optaron por contrarrestar los efectos recesivos de la crisis y prefirieron aplicar medidas, como expansión del gasto fiscal, para defender los empleos, aun cuando ello significó incurrir en déficit fiscales, nuevas devaluaciones e inflación. Otros países, en cambio, como los de Centroamérica, optaron por aceptar los efectos contractivos, pero mantener sus paridades cambiarias con el dólar. Los primeros, aunque tuvieron mayor desorden financiero, pudieron recuperar los niveles de empleo y acelerar el crecimiento de la producción industrial. Los segundos, en cambio, mantuvieron la estabilidad monetaria pero con muy escasa transformación productiva respecto del modelo primario-exportador⁶.

⁶ Ver Carlos Díaz-Alejandro, "Latin America in the 1930s", en Andrés Velasco, ed., *Trade, Development and the World Economy. Selected Essays of Carlos Díaz-Alejandro*, Basil Blackwell, 1988.

Después de la segunda guerra mundial se comenzó a aplicar políticas de industrialización más explícitas que involucraron el aumento de la intervención estatal. Se percibió más claramente que el proceso de industrialización que se había iniciado más o menos espontáneamente en algunos países, requería una dirección central y un ordenamiento en una institucionalidad pública explícitamente orientada a acelerar su velocidad. Se crearon diversas instituciones de fomento y de programación económica para formular planes sectoriales y nacionales. Se puso en marcha un proceso de organización de empresas públicas en áreas definidas como "estratégicas" relacionadas con la infraestructura, energía, petróleo, acero, etc., a fin de fortalecer la oferta industrial. De esta manera el Estado se convirtió en el actor central del desarrollo industrial.

Una variedad de instrumentos de políticas, a menudo en forma desordenada, se utilizó para implementar este modelo. Algunas actuaron por el lado de la demanda: protección arancelaria, restricciones cuantitativas a las importaciones, como prohibiciones o imposición de cuotas, políticas de compras estatales (cuadro II.3). Otras actuaron por el lado de la oferta: tipos de cambio diferenciales, destinados a discriminar entre importaciones, favoreciendo las importaciones de bienes de capitales o insumos básicos; tasas de interés subsidiadas; créditos de largo plazo gestionados por el Estado ante organismos externos; inversión pública para obras de infraestructura; creación de empresas estatales; fomento a la investigación tecnológica (el tema del rol del Estado se analiza en el capítulo III).

Cuadro II.3. América Latina: síntesis de las restricciones cuantitativas al comercio exterior, alrededor de 1950 ^a

País	Tipos de cambio múltiples	Controles de cambio	Restricciones cuantitativas ^b	Depósitos previos
Argentina	Sí	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí
Cuba	No	No	No	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	-
Guatemala	No	No	No	-
Haití	No	No	No	-
México	No	Sí	Sí	-
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	-
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	No	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí	No

Fuentes: CEPAL, a base de informaciones oficiales; Fondo Monetario Internacional.

Tomado de Richard L. Ground, "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 36, diciembre 1988.

Nota: ^a Aproximadamente 1948-1950.

^b Prohibiciones de importación y/o licencias previas para importar.

B. Crecimiento de la demanda interna

El *crecimiento de la demanda interna* fue la variable estratégica de este modelo. Debe entenderse el contexto internacional de la post-guerra, en el cual el comercio internacional se había desarticulado, el mercado de capitales internacional era inexistente y por todas partes prevalecía el proteccionismo. Incluso el gobierno de Estados Unidos entendió el proteccionismo en América Latina, por cuanto así se estimulaba la inversión norteamericana en la región⁷. Prevaleció un *pesimismo exportador*, de acuerdo al cual las expectativas de que el crecimiento se pudiera sustentar en la reactivación de las exportaciones eran muy magras. En cambio, mediante políticas proteccionistas, que cambiaban los precios relativos, se encarecieron las manufacturas importadas y se abrieron espacios adicionales para la producción nacional (cuadro II.4). El resultado fue un crecimiento industrial más rápido.

⁷ Rosemary Thorp, op.cit., p. 140.

**Cuadro II.4. América Latina: crecimiento del producto
manufacturero, 1950-1990**
(tasas de crecimiento promedio anual)

	1950-1960	1960-1973	1973-1981	1950-1981	1981-1990
Argentina	4,1	5,4	-1,8	3,1	-1,1
Brasil	9,1	8,5	4,5	7,6	1,1
Chile	4,7	4,6	0,9	3,7	2,5
Colombia	6,5	6,7	3,7	5,9	3,5
México	6,2	8,8	6,6	7,4	1,3
Perú	8,0	5,5	2,4	5,5	-2,3
Venezuela	10,0	5,8	1,0	5,9	2,1
América Central ^a	5,7	8,2	3,3	6,1	0,8
Otros países pequeños ^b	3,6	4,4	5,1	4,4	-0,2
AMERICA LATINA	6,6	7,3	3,7	6,1	0,3
Exportadores de petróleo	7,1	7,7	5,3	6,9	1,1
Importadores de petróleo	6,5	7,1	2,9	5,8	0,1

Fuente: En base a CEPAL, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, Santiago, 1991 y datos de la División de Estadísticas de la CEPAL.

Nota: ^a se refiere a los cinco países del mercado Común Centroamericano.

^b incluye siete países.

Sin embargo, puesto que las economías latinoamericanas son relativamente pequeñas, excepto los casos de Argentina, Brasil y México, estos procesos de expansión de la demanda interna pronto encontraban un límite en el tamaño absoluto del mercado y las dificultades para explotar las economías de escala. Unas pocas empresas absorbían rápidamente la demanda de productos específicos, generaban una estructura monopólica u oligopólica, y luego enfrentaban un panorama de lento crecimiento. A medida que la estrategia de industrialización se hizo más explícita, fue necesario crear impulsos sucesivos de protección a nuevas industrias, abriendo la oportunidad a la diversificación horizontal y vertical de las empresas. Se generó, así, una secuencia sectorial que fue desde los bienes de consumo liviano, tradicional, a las industrias productoras de insumos intermedios, a las industrias de bienes de consumo durable, a las industrias de equipos y bienes de capital, en respuesta al copamiento de la demanda en cada etapa⁸. Pero el problema es que a medida que se avanzaba a etapas más complejas tecnológicamente y que implicaban industrias con mayores economías de escala, se hizo más difícil continuar con esa estrategia. Proliferaron los diagnósticos de un supuesto "agotamiento de la sustitución de importaciones" (cuadro II.5).

⁸ Tema discutido por Albert Hirschman en su artículo clásico "The political economy of import substituting industrialization", reproducido en castellano en *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Colección Lecturas de El Trimestre Económico.

**Cuadro II.5. América Latina: participación del sector
manufacturero en el PIB, 1950-1990
(en porcentajes)**

	1950	1960	1970	1980	1990
Argentina	21,4	24,2	27,5	25,0	21,6
Brasil	23,2	28,6	32,2	33,1	27,9
Chile	20,6	22,1	24,5	21,4	21,7
Colombia	17,2	20,5	22,1	23,3	22,1
México	17,3	17,5	21,2	22,1	22,8
Perú	15,7	19,9	21,4	20,2	18,4
Venezuela	10,2	12,7	17,5	18,8	20,3
América Central ^a	11,5	12,9	15,5	16,5	16,2
AMERICA LATINA	18,4	21,3	24,0	25,4	23,4

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, Santiago, 1991, y datos de la División de Estadística. Las cifras de 1950, 1960 y 1970 están en precios de 1970; las de 1980 y 1990, en precios de 1980.

Nota: ^a Incluye los cinco países del Mercado Común Centroamericano.

Una segunda estrategia que se utilizó para dinamizar el desarrollo industrial fue el uso de la política fiscal expansiva. Se estimulaba así la demanda interna, tanto en forma directa a través de los aumentos de ingresos como indirecta por el efecto dinamizador sobre sectores como la construcción de obras públicas y viviendas, los cuales contribuían a expandir la producción industrial ligada con la construcción. Sin embargo, esta estrategia fiscal era muy de corto plazo, ya que dependía de las holguras de ingresos fiscales, por un lado, y de sus efectos sobre la balanza de pagos, por otro. La política fiscal expansiva rápidamente se agota cuando se produce una caída de reservas internacionales y se enfrenta la devaluación cambiaria.

Se suscitó un gran debate en torno a la pregunta de cómo escapar el embotellamiento de la demanda. Algunas propuestas enfatizaron el rol de la agricultura y la importancia de la redistribución del ingreso, para masificar el mercado por bienes industriales. Estas propuestas enfrentaban problemas similares a los de la política fiscal expansiva, ya que no tenían una contraparte de expansión exportadora.

C. Aprendizaje tecnológico e institucional

Una tercera característica esencial de la industrialización ha sido la búsqueda del *aprendizaje tecnológico e institucional*. Un supuesto fundamental en la teoría de la industrialización que promovió la CEPAL fue que el diferencial de productividad que había entre los países latinoamericanos y los países

industriales sólo podría disminuir en la medida que los primeros realizaran un aprendizaje tecnológico, que les permitiera conocer y utilizar las tecnologías modernas. Las políticas de protección tenían por objeto crear la oportunidad para el aprendizaje. El libre mercado haría imposible ese aprendizaje, porque las industrias nacionales no podrían competir en igualdad de condiciones con la producción de los países avanzados. El aprendizaje necesita tiempo y por lo tanto, una protección temporal permitiría equiparar las condiciones de competencia. Este supuesto se apartaba sustancialmente de la teoría económica tradicional, en el sentido que ésta suponía absorción instantánea de la información y de la tecnología. Ello es así, no porque supusiera que efectivamente había un proceso de adaptación tecnológica instantánea, sino por la utilización del método estático de análisis. Este método hace abstracción de la variable tiempo y su objetivo es comparar situaciones en que los agentes económicos están perfectamente ajustados a los datos exógenos (preferencias, tecnologías). Entonces, el error de la teoría es aplicar un método inadecuado al análisis de una situación en que la dinámica es tan esencial que no puede ser ignorada. La CEPAL cambió el foco del análisis a los problemas dinámicos de adaptación de los países en desarrollo al nuevo contexto tecnológico internacional.

La evidencia empírica muestra que efectivamente las estrategias ISI estimularon el crecimiento de la productividad (cuadro II.6). En los países donde se aplicaron estas estrategias en forma más explícita, la tasa de crecimiento anual del producto industrial por persona ocupada aumentó significativamente después de la segunda guerra mundial, en comparación con las décadas anteriores⁹. A nivel microeconómico, hubo industrias que, aunque muy controvertidas por su dudosa eficiencia económica, como la industria automotriz, contribuyeron a generar un aprendizaje industrial significativo. En años recientes se han formulado algunas hipótesis para explicar el fenómeno del aprendizaje tecnológico. El economista Jorge Katz ha hecho investigaciones sistemáticas a lo largo de muchos años, observando el comportamiento de las firmas, lo que le ha permitido concluir que el esfuerzo tecnológico local puede explicar una parte sustantiva del crecimiento de la productividad industrial¹⁰. La hipótesis central es que la tecnología no se adquiere en forma instantánea en un mercado, como ocurre con los bienes normales de consumo. La adquisición de nueva tecnología supone un proceso lento a nivel de la empresa, la cual debe realizar un esfuerzo propio aun cuando recurra al mercado para comprar

⁹ Rosemary Thorp, op. cit. pp.348-349, da cuenta del aumento del crecimiento de la productividad en la industria manufacturera en Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia y Venezuela a lo largo del siglo XX.

¹⁰ Jorge Katz y Bernardo Kosacoff, "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones", borrador no publicado, 1998.

una determinada tecnología. Esto es así porque la venta de tecnología no lleva consigo una *especificación completa*. Es necesario realizar un esfuerzo de adaptación e internalización de la tecnología, ajustando por lo menos *tres aspectos básicos de la producción: el diseño de productos, la ingeniería de procesos y la organización del trabajo*. En esta adaptación, el proceso de ensayo y error es fundamental. El aprendizaje pasa a ser, así, propio de la firma, y muy específico a ella.

Las fases iniciales del desarrollo industrial de post-guerra se caracterizaron por la precariedad de la oferta de tecnologías y bienes de capital. La escasez de divisas hacía difícil acceder a una gama amplia de bienes de capital. Por lo tanto, las empresas tuvieron que resolver sus problemas tecnológicos recurriendo a procedimientos como copiar diseños de bienes de capital simples, introducir mejoras marginales, recurrir a mercados de bienes de capital de segunda mano, etc. Este proceso contribuyó a aumentar la productividad, pero con serias limitaciones en cuanto a la calidad, la eficiencia de la producción y el acceso a un conocimiento más actualizado, que normalmente proviene de una oferta muy diversificada y moderna de bienes de capital. Se trataba de un esfuerzo tecnológico adecuado a las necesidades iniciales de la industrialización, pero que tenía límites bien precisos. Este tema será retomado más adelante.

El aprendizaje industrial no se refiere sólo a los aspectos tecnológicos sino también a la institucionalidad general. Las instituciones reflejan los comportamientos colectivos, las rutinas, el modo como se hacen las cosas y como se toman las decisiones. La institucionalidad económico-social de la primera mitad del siglo estaba adaptada a las características del modelo de desarrollo primario-exportador, que venía del siglo anterior. Para asumir colectivamente la nueva estrategia de industrialización era necesario que se produjera también un cambio institucional el cual no sólo debería reflejarse en una nueva organización del Estado y del sector privado, sino también en un cambio cultural. Un ejemplo puede ilustrar esta idea. En el modelo tradicional la actividad principal era la agricultura. La mayor parte de la población vivía de la agricultura. En consecuencia, la cultura rural era la que permeaba los comportamientos colectivos. Al intensificarse la industrialización, un hecho esencial fue el desplazamiento de los trabajadores agrícolas a las industrias y a las ciudades. Pero lo importante no era sólo el desplazamiento físico, con todos sus requerimientos económicos y sociales (construcción de viviendas, de escuelas, de hospitales), sino también el cambio de la cultura laboral. El trabajador industrial debía asumir una nueva disciplina de trabajo, muy distinta a la disciplina del campesinado que prevalecía en la hacienda rural. Lo mismo

debía ocurrir con los empresarios. El ciclo natural de la agricultura es determinante de las rutinas de trabajo, pero en la industria este ciclo es radicalmente diferente. Lo propio puede decirse de las instituciones públicas y de los gestores estatales.

Cuadro II.6. Crecimiento de la productividad en manufacturas
(tasas anuales, en porcentajes)

	Productividad	Valor Agregado	PEA
<u>Argentina</u>			
1934-63	1,9	4,3	2,3
1964-74	8,5	7,9	-0,6
1975-90	-2,2	-1,7	0,5
<u>Brasil</u>			
1946-61	6,6	9,8	3,0
1962-80	2,4	8,1	5,5
1981-90	-1,0	0,0	1,1
<u>México</u>			
1934-61	3,5	7,4	3,8
1962-73	4,4	8,9	4,3
1974-90	0,5	3,7	3,2
<u>Chile</u>			
1939-59	4,2	6,2	1,9
1961-72	5,4	6,0	0,5
1973-90	-1,0	1,7	2,7
<u>Colombia</u>			
1933-74	6,0	7,8	1,8
1975-93	-1,1	3,5	4,6
<u>Venezuela</u>			
1937-50	2,5	6,1	3,6
1951-76	5,5	10,0	4,2
1977-90	-1,4	2,4	3,8

Fuente: Rosemary Thorp, *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo-Unión Europea, Washington, D.C., 1998. Cuadro IV.1, Apéndice Estadístico.

Nota: Las cifras deben considerarse sólo como indicadores de la variación de las tendencias a largo plazo, y no como valores confiables de la productividad en un período determinado.

Este aprendizaje institucional fue forzado desde el Estado, a través de la transformación de su aparato de gestión económica y social. Entre los años '20 y los años '50 hubo un activo proceso de creación de nuevas instituciones económicas que permitieron implementar las decisiones de políticas y apoyar la reasignación y movilización de recursos necesaria para sostener los altos ritmos de crecimiento¹¹. En los años '20 se modernizaron las instituciones mo-

¹¹ El Premio Nobel de Economía, Douglas North ha enfatizado el rol central de las innovaciones institucionales en la explicación del desarrollo económico. El tema se retoma en el capítulo IX.

netarias y fiscales, creándose Bancos Centrales, Servicios de Impuestos Internos, etc. En los años '30 se abandonó el patrón de oro por muchos países de la región. Después, en los años '40 y '50 se activaron las instituciones de planificación y de financiamiento de largo plazo, como Bancos de Desarrollo y Corporaciones de Fomento, tanto a niveles nacionales como sectoriales; como también las instituciones de administración de los regímenes de comercio exterior (otorgamiento de licencias de importación, asignación de divisas). A nivel privado proliferaron las asociaciones empresariales que, si bien creadas originalmente para defender intereses corporativos, pasaron en forma progresiva a desempeñar otros roles como la difusión de información económica, la capacitación empresarial, el conocimiento de los mercados, etc.

3. Aspectos críticos del modelo de industrialización

Como se señalaba al comienzo de este capítulo, se ha difundido una verdadera "leyenda negra" sobre la industrialización, enfatizándose los aspectos críticos de que adoleció ese proceso. Aunque se ha logrado un grado de consenso bastante alto respecto de estas deficiencias, ellas no fundamentan la conclusión, más bien ideológica, de que toda la estrategia de industrialización fue un gran error y que los países latinoamericanos habrían hecho mejor en no alterar el modelo de desarrollo de economía abierta que había a principios del siglo XX. Esta conclusión ignora el contexto histórico de la primera mitad del siglo, que durante casi cuarenta años se caracterizó por dos grandes guerras mundiales y una gran depresión, que hicieron inviable una estrategia de apertura económica indiscriminada.

En esta sección se pasará revista a las principales críticas que se ha hecho a la estrategia de industrialización. Ellas se ordenan de acuerdo a los temas de la sección anterior y considerando sus distintos orígenes teóricos.

A. Reasignación de recursos

Las críticas en este ámbito se originan principalmente en la teoría económica neo-clásica. Ellas apuntan a las distorsiones en el sistema de precios de mercado que se crearon debido a las políticas aplicadas. Las distorsiones identificadas por la literatura son las siguientes:

- a) Restricciones a las importaciones (arancelarias y para-arancelarias), que encarecen el precio de los bienes importaciones con respecto al precio internacional (cuadro II.7);

- b) Tipos de cambio diferenciales, que definen áreas cambiarias (precios del dólar) diferentes según categorías de productos. Generalmente a las importaciones de alimentos se les otorgaba un tipo de cambio más bajo;
- c) Controles administrativos de precios internos;
- d) Tasas de interés real negativas, producto de que las tasas nominales eran fijadas por leyes, y no se reconocía el impacto de la inflación sobre el valor real de los créditos;
- e) Salarios determinados por negociaciones colectivas, con fuerte influencia política en los sindicatos y leyes laborales que hacían muy difícil el despido de trabajadores.

Este conjunto de condiciones generaba un sistema de precios que se apartaba muy sustancialmente de los costos reales de los bienes y factores productivos. Al encarecerse artificialmente las importaciones se creaba un margen para los productores nacionales que les permitía aumentar sus precios y obtener utilidades "rentísticas" (no derivadas del valor real de la producción). Estos márgenes también les permitía aceptar negociaciones salariales por encima del costo real del trabajo, porque en definitiva el mayor costo lo pagaba el consumidor. En algunas industrias que requerían mayores escalas de producción para producir a costos mínimos, se generaban situaciones monopólicas que intensificaban esas distorsiones. Se inducía, entonces, una asignación de recursos muy ineficiente. Varias consecuencias surgían de esto:

- i) Producción nacional a precios y calidades no competitivas con los mercados internacionales;
- ii) Dificultad de exportar bienes manufacturados, debido a desestímulos provocados por baja protección efectiva;
- iii) Desestímulo a la producción basada en recursos naturales exportables, como la agricultura y la minería, por la misma razón anterior.

Estos efectos se manifestaron en un crecimiento muy lento de la agricultura en los países que enfatizaron la industrialización, lo cual a su vez tuvo otros efectos, en la estructura de la demanda por manufacturas y en la balanza de pagos, que se analizarán más abajo.

Cuadro II.7. América Latina: regímenes de tipo de cambio en algunos países, alrededor de 1950

País	Importaciones esenciales	Importaciones no esenciales	Exportaciones básicas	Exportaciones no tradicionales	Cuenta de capital
Argentina ^a	7,5	14,4	5,0	7,5	14,4
Bolivia ^b	42,4	56,1	55,5	42,0	42,4
Brasil ^c	18,7	19,7	18,4	18,4	18,7
Colombia ^a	2,2	2,6	2,0	3,2	2,0
Costa Rica ^d	9,4	14,5	5,6	5,6	6,2
Chile ^a	31,1	43,1	19,4	43,0	43,1
Ecuador ^e	15,2	25,0	15,0	18,3	13,5
Nicaragua ^f	5,0	6,9	5,0	5,0	5,0
Paraguay ^g	3,1	8,1	4,9	6,0	8,1
Perú ^h	14,8	14,8	14,8	14,8	16,3
Uruguay ^a	1,9	2,5	1,5	2,4	3,1
Venezuela ⁱ	3,1	3,4	3,3	3,3	3,3

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Annual Report on Exchange Restrictions, 1950-1952*.

Nota: ^a Pesos por dólar de los Estados Unidos.

^b Bolivianos por dólar de los Estados Unidos.

^c Cruzeiros por dólar de los Estados Unidos.

^d Colones por dólar de los Estados Unidos.

^e Sucres por dólar de los Estados Unidos.

^f Córdovas por dólar de los Estados Unidos.

^g Guaraníes por dólar de los Estados Unidos.

^h Soles por dólar de los Estados Unidos.

ⁱ Bolívares por dólar de los Estados Unidos.

Tomado de Richard L. Ground, "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 36, diciembre 1988.

Más en general, la ineficiencia económica relacionada con estas distorsiones de precios y mala asignación de recursos contribuyó a un crecimiento más lento del ingreso. Pero aquí debe diferenciarse entre la *ineficiencia estática* y la *ineficiencia dinámica*. La primera alude a la pérdida de ingreso por el hecho de que los bienes se producen a costos más altos que los costos de oportunidad. Esta ineficiencia no parece haber sido muy significativa y se ha estimado no superior a un 2 o 3% del PIB, por una vez. Más importante es la ineficiencia dinámica, que contribuyó a deprimir la tasa de crecimiento del PIB. Esta se relaciona especialmente con los efectos sobre la balanza de pagos y con los desestímulos al progreso tecnológico, los cuales impusieron limitaciones a las políticas de desarrollo.

B. El crecimiento de la demanda

La dinámica de crecimiento en el modelo de industrialización descansaba en la demanda interna. En la mayoría de las economías ello es así, porque el mercado interno constituye la mayor parte del PIB. En economías de gran tamaño, como la de Estados Unidos, las exportaciones sólo explican un pequeño porcentaje del PIB, el cual oscila en torno al 10%. En economías pequeñas, como muchas de las europeas y la mayoría de las latinoamericanas, las exportaciones tienen más importancia, pero difícilmente sobrepasan entre el 30 y el 40% del PIB. Sin embargo, no debe desconocerse que en *períodos de transición* desde un modelo de economía semi-cerrada a una economía abierta, las exportaciones pueden constituirse en un motor de crecimiento *en el margen*, es decir, pueden convertirse en factor de arrastre al resto de la economía. Tal cosa ha sucedido con las economías asiáticas en los años '60 y '70 y con la economía chilena en los años '80 y '90, donde el crecimiento de las exportaciones ha casi duplicado el crecimiento del PIB. En estas situaciones, el sector exportador aumenta su tamaño relativo en la economía hasta llegar a una nueva situación de equilibrio a largo plazo, en la cual esa proporción se estabiliza y se equilibra la importancia dinámica de la demanda interna y externa.

Sin embargo, hay otro sentido en que el crecimiento de las exportaciones puede desempeñar un papel dinámico o bien convertirse en un factor de estancamiento. En este caso, su rol no está tanto en el estímulo directo a la demanda, sino en una influencia indirecta que opera a través de la balanza de pagos. La evolución de la balanza de pagos es crucial al desarrollo industrial porque el crecimiento de este sector requiere de importaciones crecientes, tanto de bienes de capital como de bienes intermedios. El economista Carlos Díaz-Alejandro, ya fallecido, acuñó el concepto de la *industrialización intensiva en importaciones*, para denotar el hecho de que el crecimiento de la producción industrial en América Latina estimulaba un crecimiento aun más rápido de ese tipo de importaciones. Esto está muy relacionado con la dificultad para producir internamente bienes de capital y muchos bienes intermedios, que pueden requerir escalas grandes de producción o bien tecnologías muy avanzadas. La alta propensión a la importación de bienes intermedios y de capital significó, por una parte, una filtración del gasto interno, que limitaba así la expansión del mercado interno. Por otra, significó un progresivo embotellamiento de la balanza de pagos, dada la lentitud con que crecían las exportaciones.

De esta manera un ciclo típico de la interacción industria-balanza de pagos era el siguiente. Una aceleración del crecimiento industrial debido, por ejem-

plo, a una política fiscal expansiva, requería de importaciones para el sector industrial en forma más intensa aún. El crecimiento de las importaciones se aceleraba. Si las exportaciones estaban también creciendo rápidamente debido, por ejemplo, a un ciclo favorable de precios de exportación, la balanza de pagos se mantenía equilibrada. Pero si las exportaciones enfrentaban un ciclo desfavorable de sus precios, el desequilibrio de balanza de pagos era inminente, a menos que se pudiera compensar con un aumento del volumen físico de exportaciones. Pero esto sólo era posible si la producción de bienes exportables era suficientemente dinámica, lo que no fue el caso durante el modelo ISI. Entonces, el eventual desequilibrio de balanza de pagos daba origen a una caída de las reservas internacionales disponibles, hasta cierto umbral en que ya no era posible seguir usando reservas y las autoridades monetarias debían enfrentar la situación de crisis cambiaria. Las opciones no eran muchas: la devaluación, el endeudamiento externo ante organismos como el Fondo Monetario Internacional o el aumento de las restricciones a las importaciones para frenar su crecimiento. En cualquiera de estas opciones, la recomendación del FMI era abordar una política de estabilización que incluía la disminución del gasto interno, tanto fiscal como privado, vía restricción del crédito. Esta política terminaba en un estancamiento del sector industrial y aumento del desempleo.

En este sentido, por lo tanto, el crecimiento de las exportaciones era bastante estratégico para el desarrollo industrial, aun cuando sólo contribuyera marginalmente a aumentar la demanda por bienes industriales. A través de su incidencia en la balanza de pagos, las exportaciones hacían viable o inviable un desarrollo industrial dinámico.

En términos más generales, en los años '60 y '70 se desarrolló una corriente crítica de la política de industrialización por su sesgo favorable a la sustitución de importaciones y a la producción de bienes para el mercado interno y en contra de la producción de bienes de exportación. Este sesgo operó a través de la *protección efectiva* negativa para las exportaciones, que significaba una menor rentabilidad de la inversión en los sectores exportadores (cuadros II.8 y II.9)¹². Esta protección negativa se debía a la aplicación de aranceles a las importaciones de sus insumos intermedios y a la aplicación de tipos de cambio diferenciales, generalmente castigados para los sectores minero y agropecuario. Se consideraba que un tipo de cambio de equilibrio les otorgaría rentas excesivas a esos sectores, que se basaban en la utilización de recursos naturales con ventajas comparativas. Se usaban los tipos de cambio dife-

¹² La protección efectiva se define como la protección arancelaria al valor agregado. Por lo tanto, debe descontarse la protección a los insumos importados de una industria. Los principales autores asociados a esta crítica son Bela Balassa y Ann Krueger, además del Banco Mundial.

renciales como un instrumento para gravar a esos sectores, suponiéndose, correcta o incorrectamente, que era muy difícil gravarlos con impuestos directos. Pero el efecto era que se desalentaba la exportación.

Cuadro II.8. Protección nominal y efectiva en Chile, 1961 (%)

	Protección Nominal	Protección Efectiva	Sesgo en contra de las exportaciones*
Industrias de Exportación			
Minerales de hierro	0	-7	nd
Cobre	2	-5	nd
Salitre	0	-14	nd
Promedio	1	-6	nd
Industrias que compiten con las Importaciones			
Agricultura	43	50	78
Otros minerales	46	40	105
Impresos	72	82	226
Productos de caucho	102	109	**
Productos químicos	94	89	**
Derivados del petróleo y carbón	50	45	194
Metálicas básicas	66	198	**
Productos metálicos	59	43	264
Maquinaria no-eléctrica	84	85	3.125
Maquinaria eléctrica y equipos	105	111	790
Vehículos motorizados y otros equipos de transporte	84	101	568
Otras industrias	125	164	1.230
Promedio	69	68	246
Industrias que no compiten con las Importaciones			
Pesca	21	25	34
Minería del carbón	37	31	64
Piedras, arenas y arcilla	66	64	87
Productos alimenticios	82	2.884	**
Bebidas	122	609	**
Tabaco	106	141	2.720
Textiles	182	672	**
Calzado y vestuario	255	386	**
Maderas y corcho	35	21	233
Muebles	129	209	**
Papel y sus productos	55	41	4.720
Productos de cuero	161	714	**
Productos no metálicos	139	227	**
Promedio	130	288	**
Total industrias no exportadoras	98	125	**

Fuente: Teresa Jeanneret, "El sistema de protección a la industria chilena", en Oscar Muñoz, ed., *Proceso a la Industrialización Chilena*, Ediciones Nueva Universidad, 1972, cuadro 7. Método de Corden.

Nota: * Se refiere a la relación entre el valor agregado según que el producto se venda en el mercado interno, con protección, o se exporte, con un subsidio.

** Indica que se obtiene un valor agregado negativo en caso de exportarse; es decir el grado de discriminación en contra de la exportación es infinito.

Cuadro II.9. Protección nominal y efectiva "neta" en Chile, 1961 (%)

	Protección Nominal	Protección Efectiva Neta*
Industrias de Exportación		
Minerales de hierro	-40	-45
Cobre	-39	-43
Salitre	-40	-49
Promedio	-40	-44
Industrias que compiten con las Importaciones		
Agricultura	-15	-11
Otros minerales	-13	-17
Impresos	2	8
Productos de caucho	20	24
Productos químicos	15	13
Derivados del petróleo y carbón	-11	-14
Metálicas básicas	-1	77
Productos metálicos	-5	-15
Maquinaria no-eléctrica	10	10
Maquinaria eléctrica y equipos	22	26
Vehículos motorizados y otros equipos de transporte	10	20
Otras industrias	34	57
Promedio	1	0
Industrias que no compiten con las Importaciones		
Pesca	-28	-26
Minería del carbón	-18	-22
Piedras, arenas y arcilla	-1	-2
Productos alimenticios	8	1.676
Bebidas	32	322
Tabaco	23	43
Textiles	68	360
Calzado y vestuario	111	189
Maderas y corcho	-20	-28
Muebles	36	84
Papel y sus productos	-8	-16
Productos de cuero	55	385
Productos no metálicos	42	95
Promedio	37	131
Total industrias no exportadoras	18	34

Fuente: Teresa Jeanneret, *op. cit.*, cuadro 10.

Nota: * Tasas efectivas de protección estimadas empleando la fórmula Corden; las tasas, tanto nominales como efectivas, se han ajustado por la sobrevaluación.

Comenzó a utilizarse el concepto de *protección efectiva* o *protección al valor agregado* para fines de políticas, lo que llevó a diversos intentos por racionalizar la estructura arancelaria, moderación o eliminación de las restricciones cuantitativas o para-arancelarias y racionalización de las políticas cambiarias,

enfaticando la disminución de diferenciales y de la sobrevaluación. Se introdujo el instrumento de la *devolución de impuestos* a los exportadores por sus insumos importados. Al mismo tiempo, hubo varios esfuerzos sistemáticos por ampliar el tamaño de los mercados, a través de acuerdos de integración regional, como la ALALC, el Pacto Andino, el Acuerdo Centroamericano de Integración y la ALADI. El resultado fue un aumento impresionante de las exportaciones de manufacturas desde mediados de los años '60. Como proporción de las exportaciones totales y en dólares constantes, éstas aumentaron desde 3,6% en 1965 a 20% en 1980 y 29% en 1990 (cuadro II.10)¹³.

Desde otro punto de vista, el crecimiento de la demanda por manufacturas se vio inhibido. Se trata del efecto de la desigual distribución del ingreso, que le impidió a amplios sectores de población incorporarse al consumo de manufacturas. Quienes más sufrieron este efecto fueron los sectores rurales.

C. Las políticas industriales y la agricultura

La agricultura fue un sector que, en general, se vio afectado negativamente por las políticas de industrialización y sustitución de importaciones, por razones similares a las que afectaron a las exportaciones. El desestímulo a su producción tuvo otro efecto negativo, además, sobre la demanda por bienes industriales. En todos los casos históricos de transición de una economía predominantemente agrícola a una economía industrial, la demanda por manufacturas que se genera en el sector agrícola es dinámicamente muy importante. Puesto que un alto porcentaje de la población activa es de origen rural, su demanda contribuye a dinamizar la producción industrial. Pero la demanda en el sector agrícola depende del crecimiento de los salarios agrícolas y éstos, a su vez, del crecimiento de su productividad. Un sector agrícola dinamizador será aquel que es capaz de aumentar su productividad a un ritmo suficiente como para permitir el desplazamiento de trabajadores rurales al sector industrial y a la vez, permitir un aumento de los salarios rurales al ritmo del crecimiento de la producción industrial¹⁴.

Pero en los países de América Latina que avanzaron más rápidamente en su desarrollo industrial, ocurrió que la agricultura se retardó en su crecimiento, convirtiéndose en un importante obstáculo para la propia industrialización.

¹³ French-Davis, Muñoz y Palma, op. cit. cuadro 3.8

¹⁴ Estas hipótesis sobre las relaciones entre desarrollo industrial y desarrollo agrícola fueron originalmente establecidas por David Ricardo y los economistas clásicos, en el siglo XIX. En el siglo XX Arthur Lewis retomó este análisis, el que fue perfeccionado por Gustav Ranis y John Fei.

Cuadro II.10. América Latina: composición de las exportaciones, 1965-1990
(a precios constantes de 1991, en miles de millones de dólares estadounidenses)

	1965		1970		1975		1980		1985		1990	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Productos primarios	12,53	24,2	13,86	22,9	13,29	27,4	16,38	25,2	22,41	24,9	23,08	22,2
Petróleo crudo	28,43	54,9	31,40	51,9	14,09	29,1	18,22	28,0	21,37	23,7	25,13	24,2
Productos semimanufacturados	8,79	17,0	11,12	18,4	13,13	27,1	16,70	25,7	22,23	24,7	24,01	23,1
Productos manufacturados	1,88	3,6	3,93	6,5	7,60	15,7	13,32	20,5	23,64	26,2	30,66	29,5
Otros	0,11	0,2	0,23	0,4	0,34	0,7	0,42	0,7	0,47	0,5	1,11	1,1
TOTAL	51,74	100,0	60,54	100,0	48,45	100,0	65,05	100,0	90,11	100,0	103,99	100,0
Poder de compra de las exportaciones de petróleo crudo ^a	12,0		10,1		17,2		35,8		43,3		30,6	

Fuentes: Estimaciones de Ricardo Ffrench-Davis en base a datos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

Nota: Con la excepción de la última fila, todas las cifras están deflacionadas con sus índices de precios respectivos, reflejando así la evolución del volumen de las exportaciones.

^a Exportaciones corrientes de petróleo crudo, deflacionadas con el índice de precios de las exportaciones de productos manufacturados de las economías desarrolladas.

En las tres décadas de post-guerra, la agricultura creció a un ritmo equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento industrial. En los países del Este Asiático, en cambio, en el período de post-guerra la agricultura contribuyó dinámicamente a fortalecer el mercado interno por manufacturas a través del crecimiento de su productividad. Una parte de la explicación que ofrece la literatura es la reforma agraria que se hizo en esos países, bajo la influencia de las fuerzas de ocupación norteamericana después de la guerra. Por ejemplo, Corea y Taiwan habían sido colonias japonesas durante la primera mitad del siglo XX, por lo que con la derrota japonesa, las fuerzas militares de Estados Unidos ocuparon también esos países. En esa condición, buscaron desarticular el poder económico japonés a la vez que acelerar el crecimiento económico ante la inminencia de la guerra fría y la amenaza chino-soviética que se erguía en esa región del mundo. Impulsaron la reforma agraria y promovieron el acceso del campesinado y de los pequeños productores a la tierra.

En el análisis de las causas del atraso agrícola en América Latina se confrontaron los dos enfoques predominantes en los años '50 y '60. Desde el punto de vista de la teoría neo-clásica, la causa principal había que buscarla en las distorsiones de políticas que se han comentado. En cambio, en el enfoque estructuralista la causa principal estaba en la mala distribución de la tierra y el predominio de tecnologías y formas muy atrasadas de producción. A mediados del siglo XX se diagnosticaba que todavía prevalecía una estructura latifundista, que mantenía tierras no explotadas y una organización social denigrante para el campesinado. En relación con la falta de incentivos económicos para aumentar la producción, este enfoque argumentaba que simultáneamente los agricultores gozaban de incentivos que no tenían otros sectores, como bajos niveles de tributación (o alta capacidad de evasión tributaria), créditos subsidiados, rebajas arancelarias a los insumos importados y escasa aplicación de la legislación social a los contratos de trabajo. La propuesta del estructuralismo era, entonces, una reforma agraria tendiente a modernizar la agricultura. "Mejores precios, mejores empresarios y mejores condiciones sociales" era la trilogía que el economista agrario Jorge Ahumada propiciaba para la agricultura latinoamericana¹⁵. Lamentablemente, muchas de las experiencias de reforma agraria que se llevaron a la práctica, lo hicieron con un fuerte énfasis ideológico y político, de carácter revolucionario, que desvirtuó el rol productivo de la agricultura y contribuyó aun más a la crisis del modelo de desarrollo.

¹⁵ Jorge Ahumada, *En vez de la miseria.*, Editorial del Pacífico, Santiago, 3ª. Edición, 1960.

D. Aprendizaje tecnológico e institucional

Se hizo referencia más arriba al aprendizaje tecnológico que la ISI hizo posible y la aceleración del crecimiento de la productividad.

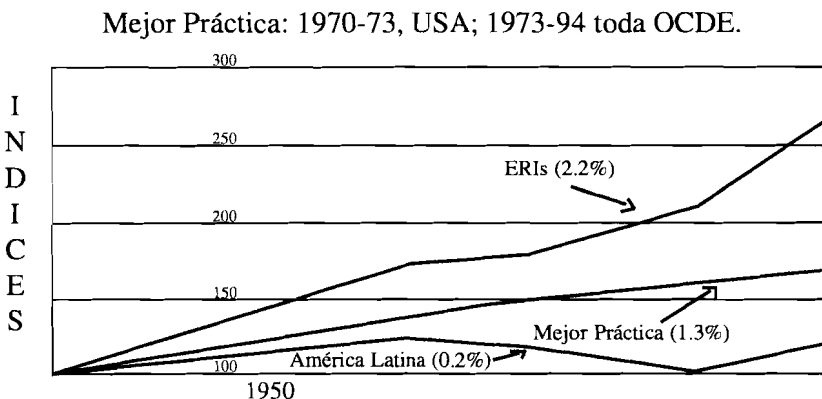
Sin embargo, un análisis más fino del problema muestra las limitaciones del aprendizaje tecnológico latinoamericano y el carácter del aumento de la productividad que se ha detectado. La variable productividad media del trabajo industrial o producto industrial por persona ocupada refleja en parte la influencia del capital disponible por trabajador, aparte del nivel de eficiencia tecnológica. Si una empresa aplica mucho capital por trabajador en sus procesos productivos, es indudable que logrará una mayor productividad, pero ello no es sinónimo de eficiencia productiva. Esta última hace referencia al uso óptimo de los recursos, tanto de trabajo como de capital. Un concepto que incorpora esta noción es la *productividad total de los factores*, que mide la productividad combinada del capital y del trabajo. Al utilizar este concepto, la evidencia empírica para América Latina resulta desalentadora en las décadas de post-guerra. Se ha detectado que entre 1950 y 1973, la productividad total de los factores de América Latina creció a un ritmo cercano a poco más de la mitad que la de un grupo de países de reciente industrialización. Después de 1973 se produjo un estancamiento de esa productividad, de manera que hasta 1989 su ritmo de expansión para todo el período fue de un séptimo que la de los países de reciente industrialización¹⁶ (gráfico II.1).

Esta lenta absorción de tecnologías modernas impidió que la brecha tecnológica y de productividad con los países desarrollados disminuyera durante los años de la ISI. Hacia 1990, la productividad media del trabajo industrial en América Latina era sólo un cuarto del nivel de Estados Unidos. Esto ocurría en la mayoría de los países y para la mayoría de los sectores, con la excepción de algunas actividades muy intensivas en capital y de procesos muy estandarizados, como refinerías de petróleo y productos derivados del petróleo y el carbón¹⁷.

¹⁶ Joseph Ramos, *Política industrial y competitividad en economías abiertas*, Desarrollo Productivo N° 34 (1996), Cepal, Santiago, p. 17.

¹⁷ Joseph Ramos, op. cit., cuadro 7.

Gráfico II. 1. Productividad Total de los Factores, 1950-1994: América Latina, Mejor Práctica y Economías Asiáticas de Reciente Industrializaciónb (ERIs)
(Índices 1950=100)



Fuente: A. Hoffman, "Capital accumulation in Latin America: A six country comparison for 1950-1989", *Review of Income and Wealth*, December, 1992 (actualizado). Tomado de Joseph Ramos, op. cit.

Un factor explicativo está en la organización industrial que produjo el modelo de la ISI¹⁸. La pequeñez de los mercados internos impidió un desarrollo competitivo de las firmas. A pesar de los esfuerzos de aprendizaje tecnológico que se mencionaron más arriba, subsistieron cuatro características de las firmas: *integración vertical*, *diversificación horizontal*, *series cortas de producción*, *organización artesanal de plantas*, las que no contribuyeron sustantivamente a mejorar la eficiencia económica de la industria. La integración vertical se refiere a la producción interna de insumos y bienes de capital que las empresas no encontraban en el mercado o que se les encarecía artificialmente, ya sea por las altas barreras a las importaciones o por los impuestos indirectos a las ventas, que gravaban cada transacción (problema que ha sido resuelto con el impuesto al valor agregado). La diversificación horizontal es la producción por una firma de nuevos bienes o diseños relacionados con el producto principal, en la búsqueda de nuevos mercados (o para evitar controles de precios, cuando éstos se imponían para disminuir la inflación). Al no poder crecer las firmas por aumento de la producción de los bienes en los que habían adquirido ya una experiencia y una capacidad técnica, se veían forzadas a diversificarse hacia nuevos productos en forma prematura. Las series cortas de producción se refieren al insuficiente aprovechamiento de las escalas óptimas, que pueden requerir tamaños mínimos de pro-

¹⁸ Katz y Kosacoff, op. cit.

ducción para aprovechar las economías de escala o costos medios mínimos. El predominio de estas series cortas tendía a mantener costos medios de producción no competitivos. Y la organización de planta se refiere a la disposición física de equipos y grupos de trabajo, así como a la distribución de tareas, asignación de responsabilidades, manejo de inventarios, etc. Se trata de la "tecnología blanda" de una empresa, que puede ser tanto o más importante que las "tecnologías duras". El carácter artesanal o familiar de la gran mayoría de las empresas impedía la utilización de métodos modernos y profesionales de gestión, contribuyendo a lo que Leibenstein denominó la "ineficiencia X" de las firmas, es decir, ineficiencia de gestión empresarial.

4. El empleo y el subempleo

Un problema que se gestó progresivamente y que estuvo muy asociado al carácter de la industrialización latinoamericana y a sus distorsiones se refiere a los efectos sobre el empleo. Este ha sido un tema intensamente debatido y analizado, pero que a pesar de todo continúa siendo muy polémico y central a cualquier estrategia de desarrollo. En efecto, una de las grandes expectativas que se han puesto en la industrialización es la generación de nuevos y mejores empleos, base del mejoramiento del nivel de vida de la población.

En la experiencia de los países desarrollados hay un paradigma clásico respecto de los cambios en la composición del empleo, a medida que aumenta el nivel de ingreso per capita. Una primera tendencia es la disminución del empleo agrícola: a medida que aumenta la productividad de la agricultura, se requiere menos población activa en ese sector para producir esos bienes. Esta tendencia también se ha manifestado en América Latina: la proporción de empleo agrícola en el total de la fuerza de trabajo ha bajado desde un 50% en 1950 a un 32% en 1973, 29% en 1980 y 24% en 1990¹⁹. Una segunda tendencia es que el empleo industrial aumenta transitoriamente pero después declina en términos relativos. Esto también ha ocurrido en América Latina, con el punto de inflexión en los años '70. En 1990 la industria generaba el 28% del empleo total, superior en todo caso al nivel original de 1950 (24%). La tercera tendencia es el aumento sostenido del empleo en los servicios. Esta tendencia es muy fuerte en América Latina, pasando de 26% en 1950 a 48% en 1990, lo que ha motivado referirse a ella como una "terciarización prematura". En efecto, a medida que aumenta el ingreso per capita aumenta la demanda por servicios en forma más que proporcional. Pero en América Latina este

¹⁹ Ricardo Ffrench-Davis, Oscar Muñoz y Gabriel Palma, "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, vol. 11, Cambridge University Press-Crítica, Barcelona, 1997, cuadro 3.2.

aumento ha sido excesivamente alto, aparte que una gran cantidad de servicios son de muy baja productividad y calidad, resultado más bien de una "prematura desindustrialización del empleo". Es decir, en América Latina el empleo industrial ha comenzado a declinar antes que en países más desarrollados en su misma etapa de desarrollo (cuadro II.11).

Cuadro II.11. El subempleo en América Latina
(porcentajes de la población económicamente activa)

	Agrícola		No agrícola		Total	
	1950	1980	1950	1980	1950	1980
Argentina	7,6	6,8	15,2	21,4	22,8	28,2
Bolivia	53,7	50,9	15,0	23,2	68,7	74,1
Brasil	37,6	18,9	10,7	16,5	48,3	35,4
Colombia	33,0	18,7	15,3	22,3	48,3	41,0
Chile	8,9	7,4	22,1	21,7	31,0	29,1
México	44,0	18,4	12,9	22,0	56,9	40,4
Venezuela	22,5	12,6	16,4	18,5	38,9	31,1
América Latina (14 países)	32,5	18,9	13,6	19,4	46,1	38,3

Fuente: John Wells, *Empleo en América Latina: Una búsqueda de opciones*, PREALC-OIT, Santiago, 1987, cuadro 2.1.

A. Segmentación laboral urbana

La sabiduría convencional al respecto es la siguiente²⁰. A pesar del dinamismo que la industrialización latinoamericana alcanzó en algunos períodos, ella no logró satisfacer las aspiraciones por nuevos y mejores empleos al ritmo que se esperaba. En efecto, el desarrollo industrial se caracterizó por su *heterogeneidad productiva*, que no es otra cosa que la coexistencia de segmentos de empresas con niveles tecnológicos y productividades muy diferentes²¹. Para ponerlo en términos simples, se configuraron dos grandes segmentos, uno que podría calificarse de moderno, constituido por empresas de alta productividad, buenos empleos y de altos salarios, con trabajadores predominantemente calificados. Este segmento fue denominado también *formal*, para con-

²⁰ Basada fundamentalmente en las extensas investigaciones del Programa Regional del Empleo de América Latina, PREALC, programa de la OIT que se realizó hasta comienzos de los años '90.

²¹ Nótese que esta hipótesis contrasta con la hipótesis neo-clásica tradicional sobre una supuesta homogeneidad de las empresas, basada en la afirmación de que todas las empresas tienen acceso a la misma tecnología y a la misma información. Este es un supuesto muy abstracto que se justificó inicialmente para entender mejor el funcionamiento de los mercados y la formación de precios.

notar la idea de que las relaciones sociales de esas empresas se organizan formalmente de acuerdo a la legislación. En el otro extremo, está el sector *informal* o pre-moderno, caracterizado por empresas de muy baja productividad, generalmente de tamaño muy pequeño. Los trabajadores de estas empresas son de menores grados de calificación y obtienen salarios más bajos que el segmento formal. Las relaciones sociales son muy informales, y prevalece el incumplimiento de la legislación laboral. Estos empleos son también inestables debido a una alta tasa de rotación.

El desarrollo industrial estimuló la urbanización y las migraciones rural-urbanas. Los trabajadores agrícolas se crearon expectativas de que en las ciudades podrían obtener mejores empleos y remuneraciones que los que obtenían en la agricultura. Adicionalmente, la vida de la ciudad ofrecía otros atractivos poderosos, como una sociabilidad más intensa, acceso a la educación, a la salud, a mejores viviendas y posibilidades de esparcimiento. Estas expectativas estimularon migraciones intensas, con lo que la oferta de trabajo urbano sobrepasó con creces la tasa de crecimiento de la población. En algunos países, mientras esta última era entre 2 y 3% por año, la tasa de crecimiento de la oferta de trabajo podría llegar al 5% por año.

Sin embargo, el sector moderno de la industria sólo generaba demandas de empleo a un ritmo inferior, del orden del 3% anual. Además, imponía exigencias de calificaciones que los trabajadores rurales de reciente migración no tenían. Las necesidades de sobrevivencia en las ciudades obligaban a los trabajadores que no encontraban trabajos en el sector formal a emplearse en el sector informal o aun en actividades por cuenta propia. Este sector comenzó a engrosar y con ello a generar una población urbana crecientemente desprotegida de la institucionalidad social, con bajos ingresos y malas condiciones de vida. Este sector ha constituido el grueso de la población urbana en condiciones de pobreza extrema, que reproduce de generación en generación estas condiciones.

Otro fenómeno que caracteriza a los sectores informales urbanos es el alto nivel de subempleo. Se trata de una utilización de la fuerza de trabajo en relación al potencial de uso que tiene un trabajador. El subempleo puede deberse a un menor número de horas de trabajo semanales que el trabajador está dispuesto a laborar, o bien a un empleo involuntario en una actividad que no utiliza plenamente las destrezas y habilidades. El caso típico es el de profesionales que ejercen como taxistas.

Los bajos niveles de ingreso y la ausencia de una institucionalidad que proteja adecuadamente a los trabajadores desempleados, como sí ocurre en muchos países desarrollados, ha hecho proliferar el fenómeno del subempleo y de los empleos informales. Esto impide que las mediciones estadísticas del desempleo abierto sean comparables con las que existen en países desarrollados. Es paradójico, al respecto, que en los países europeos el desempleo abierto sea tanto mayor que en América Latina (en algunos países es casi el doble). La explicación es que los índices latinoamericanos no miden adecuadamente la subutilización de la fuerza de trabajo. Si esto se pudiera hacer, probablemente el desempleo abierto equivalente sería superior al de los países europeos.

B. El empleo en los sectores modernos

Una pregunta central es por qué los sectores modernos no han podido aumentar sus empleos en forma más dinámica. Después de todo, estos sectores han tenido un crecimiento rápido, sobre todo después que las empresas transnacionales comenzaron a invertir en la industria latinoamericana. Este es un proceso que se intensificó después de los años '60.

Como ante otros problemas, las respuestas varían según el paradigma teórico que se utilice. De acuerdo al enfoque neo-clásico, el problema principal está en las distorsiones de precios de los factores a que ya se ha hecho referencia. Con tasas de interés reales negativas y costos del trabajo inflados, debido sobre todo a las altas cotizaciones por seguridad social y a las leyes que impedían el despido expedito de trabajadores, las empresas privilegiaron las técnicas de producción más intensivas en capital. De esta manera optimizaban sus configuraciones de factores productivos. Adicionalmente, disminuían así muchos problemas de la gestión laboral, ante una supuesta indisciplina social y agitación sindical, que se intensificó en los años '60. Mediante una mecanización y tecnificación de los procesos de producción, se simplificaban las tareas y la gestión productiva.

En el enfoque estructuralista, en cambio, los precios relativos de los factores no eran muy relevantes en la decisión de las empresas sobre qué técnicas de producción utilizar. El sólo hecho de adoptar tecnologías y equipos de capital adquiridos en los países desarrollados, ya implicaba una decisión por un uso más intensivo del capital que del trabajo. Las filiales de empresas transnacionales usaban las tecnologías más avanzadas que ya estaban utilizando sus casas matrices.

Una explicación complementaria es que los bajos grados de calificación y de experiencia de la fuerza de trabajo hacen más arriesgado emplear a esos trabajadores en las actividades modernas. Además, una tecnología moderna e intensiva en capital puede manejarse con un menor número de trabajadores, a los que se califica internamente en la empresa y a los que se remunera mejor que el mercado, motivando un mejor rendimiento.

El efecto principal de estas tendencias en el mercado del trabajo latinoamericano es que se produce una brecha de productividad y salarios entre aquellos sectores de trabajadores que tienen mayores calificaciones laborales, mayores niveles de educación y pueden acceder a puestos de trabajo en actividades de alta productividad, por un lado; y aquellos otros grupos de trabajadores que no han accedido a la capacitación ni a los buenos puestos. Su suerte queda entregada a las actividades informales o de baja productividad, con lo cual sus ingresos serán persistentemente bajos. Este efecto se siguió generando en los años '90, incluso después de que muchos países de la región hubieran emprendido reformas de mercado²².

5. Lecciones de la estrategia industrializadora

Para concluir este capítulo, es de interés plantearse algunas preguntas generales, que permitan extraer las principales lecciones para una estrategia de desarrollo, a partir de la experiencia latinoamericana. Por cierto, la pregunta del millón de dólares es si la estrategia fue exitosa o más bien debería considerarse un fracaso. La pregunta, así formulada, no es muy útil porque las respuestas variarán según el paradigma teórico que se utilice y las variables que se consideren. Asimismo, la respuesta también dependerá de los parámetros externos que se tengan en cuenta. También cabe formular respuestas menos comprometidas, sujetas a la inclusión de determinados condicionantes. Este tipo de enfoque es quizás el que predomina más en la literatura. Un resumen podría esbozarse en los siguientes términos.

Si se atiende a las tasas de crecimiento global de las economías durante el período de post-guerra y hasta los años '70, la estrategia ISI no podría considerarse un fracaso. Incluso más, en comparación con otros períodos, antes y después, el período de la ISI fue el más dinámico y el que hizo posible la mayor transformación económica y social durante el siglo. Sin embargo, si se

²² Ricardo Haussmann, "Empleo en América Latina: transformaciones y oportunidades", en Banco Interamericano de Desarrollo, *Políticas Económicas de América Latina* N° 3, Segundo Trimestre 1998, Washington, D.C.

considera, por ejemplo, la eficiencia dinámica con que se utilizaron los recursos, medida a través de la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores, el resultado es bastante mediocre y deja la sensación de que, en relación al esfuerzo de inversión y de incorporación de capital humano, el rendimiento fue poco satisfactorio.

¿Hubo alternativas para modificar la estrategia? La experiencia de los "tigres asiáticos" salta de inmediato a la vista para sugerir una respuesta positiva. Tanto Corea del Sur como Taiwan iniciaron su desarrollo de post-guerra con una estrategia similar a la latinoamericana. Pero ya en los años '60 optaron por un cambio de estrategia, para reorientar el esfuerzo productivo hacia el crecimiento exportador, con un fuerte énfasis en el aumento de la productividad.

Pero, ¿es efectivo que en América Latina no hubo intentos por un cambio de estrategia? ¿Puede suponerse que los responsables de las políticas no estuvieron conscientes de las limitaciones y deficiencias de sus políticas? ¿Es que sólo respondían a intereses creados o simplemente es que ignoraban los efectos secundarios de las políticas? En lo que resta de este capítulo se hará referencias a tres aspectos: *la búsqueda de estrategias alternativas, la relación público-privada y la economía política del proceso*. Aunque estos temas están muy interrelacionados, se intentará una reflexión de cada uno de ellos.

A. La búsqueda de alternativas

Que en América Latina había insatisfacción con los resultados de la industrialización hacia mediados de los años 60, no cabe ninguna duda. La literatura al respecto es muy abundante. Como se mencionó antes, la insatisfacción no venía sólo desde los medios más ortodoxos, sino también desde la izquierda, donde surgió la teoría de la dependencia, y desde el estructuralismo más asociado a la CEPAL. El propio Raúl Prebisch, autor de la mayor parte de las propuestas cepalinas, se manifestó muy críticamente de las estrategias de industrialización que se estaban aplicando.

Las propuestas alternativas iban desde la perspectiva neo-clásica, que abogaba por la disminución de las barreras proteccionistas y el exceso de controles y regulaciones estatales; al enfoque estructuralista que planteaba la necesidad de ir a una integración regional que ampliara los mercados nacionales, estímulos a los exportadores que compensaran los desincentivos derivados del proteccionismo exagerado, una reforma agraria que incorporara el campesinado y la agricultura en general a la modernización, y una reforma tributaria que permitiera equilibrar los presupuestos fiscales; al planteamiento más re-

volucionario basado en la teoría de la dependencia que propugnaba la nacionalización de empresas, una regulación mucho más intensa del capital extranjero y una redistribución drástica del ingreso.

Varios países, como Brasil, Colombia, Chile, se embarcaron en reformas de carácter estructuralista durante los años '60, especialmente adoptando políticas de promoción de exportaciones más activas, corrigiendo las distorsiones de la política cambiaria, y desde luego, participando de los acuerdos de integración comercial que comenzaron a aplicarse. Estas reformas fueron relativamente exitosas, si se considera la aceleración del crecimiento exportador que tuvo lugar. Pero ellas adolecieron de un problema que en América Latina ha sido central: la falta de continuidad de aquellas políticas que se revelan como más eficaces. Esto tiene mucho que ver con la economía política del proceso, que se planteará más abajo. Aquí se observa un contraste notable con los países del Este Asiático, donde la continuidad de las políticas más eficaces fue muy superior.

Hay un segundo aspecto de notorio contraste con la experiencia asiática: la relación público-privada, que es de gran importancia para lograr la eficacia de las políticas, de modo que éstas puedan realmente inducir los comportamientos esperados del sector empresarial.

B. La relación público-privada

En la teoría económica tradicional se suponía que habiendo políticas e incentivos correctos, los mercados responderían eficazmente con aumentos de la producción y del ingreso. En la práctica de los países en desarrollo, los mercados no son tan flexibles, transparentes e informados. Tampoco los recursos se movilizan y desplazan con rapidez entre los posibles usos alternativos. Además, en un horizonte de largo plazo, hay que superar rigideces e incapacidades que requieren esfuerzos sostenidos y complementarios entre los sectores público y privado.

En estos ámbitos, hay un notorio contraste entre la experiencia asiática y la de América Latina. Una característica de las políticas industriales asiáticas fue la estrecha relación entre las autoridades públicas y los empresarios. Esta relación se dio a través de diversas formas, como comités público-privados por sectores, participación del sector privado en organismos estatales u otras, a través de las cuales se definían los objetivos de las políticas sectoriales. Las autoridades públicas asumían que ellas no tenían necesariamente la mejor información acerca de las oportunidades de inversión y de crecimiento indus-

trial. De manera que una primera función de esos comités era transmitir y compartir la información sobre las oportunidades de negocios. Con esta información se definían metas sectoriales muy precisas y los instrumentos para generar incentivos. Una segunda función era establecer el compromiso de las empresas, en términos de aumentos de producción y de productividad en plazos determinados. Las autoridades hacían un seguimiento muy cercano al cumplimiento de las metas por parte de las empresas, renovando los incentivos en el caso de cumplimiento, y suspendiéndolos en el caso contrario.

Adicionalmente, las políticas industriales específicas fueron acompañadas por políticas de desarrollo de mayor amplitud, que reforzaran el cumplimiento de las metas, como asignación de recursos para la ciencia y tecnología, la educación, la capacitación. Un supuesto crucial de la política industrial asiática es que ésta debía generar un proceso de aprendizaje permanente. Estas políticas incluían el desarrollo de instituciones adecuadas a esos objetivos.

En contraste, los países latinoamericanos muestran una relación público-privada muy frágil y distorsionada. Se suponía que las políticas industriales bastaban para inducir las respuestas del sector privado. Pero en general no hubo especificación de metas precisas, con plazos prefijados, ni evaluación del desempeño. El sector empresarial se acostumbró a que una vez otorgada una protección arancelaria, ella sería permanente. La relación público-privada, si bien también fue intensa en América Latina, se orientaba más bien a la búsqueda de beneficios rentísticos, como la protección comercial, créditos subsidiados o controles de precios que aseguraran la rentabilidad, sin mayor atención al desempeño productivo y a la eficiencia.

C. La economía política

Se afirmaba más arriba que desde los años '60 hubo intentos en varios países latinoamericanos por corregir algunas deficiencias de las políticas industriales, como también implementar políticas más amplias de desarrollo, tendientes a reformar estructuras sociales obsoletas. Pero, en contraste con el Este Asiático, en América Latina faltó continuidad en el tiempo de las reformas estratégicas.

Por un lado, ha sido característico de esta región que con los cambios de gobiernos cambian también los equipos técnicos y profesionales responsables de las políticas. En el Este Asiático, los cambios de gobiernos involucran sólo a las autoridades políticas más altas, como los Ministros, permaneciendo en sus cargos la mayor parte de la tecnoburocracia. Esto le ha permitido a las políticas tener estabilidad y coherencia en el tiempo, a la vez que generar un

aprendizaje colectivo que se va acumulando en un acervo de información y conocimientos acerca del funcionamiento de la economía. En América Latina ha sido tradicional que con cada cambio de gobierno se renuevan los equipos técnicos casi hasta el último funcionario, de modo que cada vez se empieza de nuevo. El bagaje acumulado de información y experiencia es mucho más débil, lo que facilita que las decisiones de políticas estén más afectas a errores y fallas.

No se desconoce que la continuidad de la tecnoburocracia también tiene el riesgo de la esclerosis y la obsolescencia de los conocimientos. La incorporación de nuevos contingentes de profesionales tiene el mérito de aportar nuevos criterios y enfoques, que a veces pueden ser renovadores y dinamizadores del proceso de la política pública. Por esto la renovación de equipos es conveniente, sobre todo cuando hay que introducir cambios importantes, pero con un estilo que permita la estabilidad del sustrato básico de los equipos técnicos y la transmisión del capital acumulado de experiencias y conocimientos.

Pero en América Latina ha habido otra fuente de discontinuidad de las políticas, más importante que la anterior. Se trata de la inestabilidad política, derivada de los cambios ideológicos que arreciaron entre los años '60 y '80. Después de una sucesión de gobiernos populistas en varios países (en Argentina, con Perón; en Brasil, con Vargas; en Chile, con Ibáñez), en los años '60 emergieron varios gobiernos de orientación más desarrollista, respetuosos de la institucionalidad democrática. Estos entendieron que los beneficios a los sectores populares no se lograban con políticas demagógicas (provisión de bienes y servicios gratuitos o muy subsidiados, sin financiamiento, y en forma selectiva según el grado de adhesión política al régimen), sino más bien con el fortalecimiento productivo de la economía, con nuevas inversiones, aumento del empleo y la productividad, que permitieran financiar los aumentos de salarios. Estos gobiernos (Lleras en Colombia, Kubistchek en Brasil, Frondizzi en Argentina, Frei Montalva en Chile) asumieron el desafío de introducir reformas en las políticas de industrialización, para estimular una mayor eficiencia y apertura comercial, como también iniciar reformas estructurales más amplias para incorporar a los sectores más excluidos.

Sin embargo, la agudización de las tensiones sociales, en parte provocadas por la influencia ideológica de la revolución cubana, pero también por las frustraciones que afectaban a amplios sectores sociales que no encontraban respuestas a sus demandas de empleos y mayores ingresos, facilitaron una nueva ola de gobiernos populistas o revolucionarios, como también la emergencia de movimientos guerrilleros que desafiaron la institucionalidad. Un con-

texto político más beligerante y confrontacional facilitó la irrupción de los gobiernos militares en casi todos los países de la región, iniciando la fase de los regímenes autoritarios de los años '70 y '80.

Esta sucesión de populismos-autoritarismos provocó enormes discontinuidades en las políticas económicas, las que mostraron cambios en direcciones muy divergentes. El autoritarismo brasileño mantuvo e intensificó la política de industrialización, con el objetivo de hacer de Brasil una gran potencia económica. Se fortaleció la alianza Estado-capital extranjero-capital nacional, con un vasto arsenal de incentivos a la inversión y desarrollo de instrumentos financieros. El autoritarismo chileno, en cambio, asumió la ideología neoliberal, poniendo término de la estrategia de industrialización y orientando el desarrollo económico en base a las ventajas comparativas naturales. Se inició la liberalización de los mercados y privatización de empresas públicas. Los autoritarismos de Argentina y Uruguay compartieron muchos rasgos del modelo chileno. Una característica común de los modelos del Cono Sur fue la extrema y prematura liberalización financiera, lo que provocó la asfixia del desarrollo productivo e intensos procesos recesivos.

Un parámetro de la economía internacional muy relevante es que los años '70 estuvieron marcados por el *shock* petrolero de 1973-74. Aparte del efecto en los precios relativos del petróleo, quizás el mayor impacto para América Latina fue que se abrió la mayor oportunidad que nunca hubo, desde antes de la primera guerra mundial, para acceder al mercado de capitales internacional casi sin límites. Producto de la transferencia de fondos financieros a los países árabes, productores de petróleo, se generó una liquidez internacional inédita, que le permitió a los países latinoamericanos endeudarse casi sin límites. Mientras el resto de los países occidentales se debatía en un ajuste económico para enfrentar los déficit comerciales y limitaba las tasas de crecimiento a mínimos históricos, América Latina continuó con su ritmo histórico de crecimiento, aunque generando un déficit comercial de enormes proporciones. Este sólo se pudo financiar con los flujos de crédito privado provenientes del exterior. Este proceso fue denominado "crecimiento impulsado por la deuda".

La industrialización había dejado ya de ser el motor del desarrollo. Se iniciaba un proceso de globalización que cambiaría muy fundamentalmente las bases del desarrollo económico. Pero América Latina debería sufrir todavía las consecuencias de esta fase de endeudamiento ilimitado y los posteriores ajustes, que caracterizaron los años '80.

CAPITULO III

LOS ROLES DEL ESTADO

Uno de los temas más polémicos en la literatura económica y política se refiere al papel del Estado en el desarrollo¹. Esta polémica arreció entre los años '70 y '80, debido a las confrontaciones ideológicas de esos años. En efecto, se plantearon enfoques radicalmente antagónicos, los cuales iban desde la visión de la izquierda latinoamericana, que postulaba un Estado revolucionario y basado en la lucha de clases, hasta la visión neo-liberal, según la cual el Estado debía limitarse a sus funciones básicas de asegurar el orden y la soberanía, pero sin involucrarse en la actividad económica. En los años '90, sin embargo, se produce un consenso mucho más amplio, a partir de las crisis económicas de los años '80 y de los replanteamientos sobre el papel del Estado, tanto en los países industriales como en los países en desarrollo. El término de las experiencias socialistas europeas, y la revisión teórica que emprendieron amplios sectores de izquierda, como también de derecha, han contribuido al mayor consenso sobre el tema. Este consenso se refiere al reconocimiento que se le ha dado al mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos y de crecimiento económico, al rol protagonista que ha ganado el sector empresarial privado y a las limitaciones de que adolecía la actividad estatal. Por otro lado, el propio Banco Mundial, que sostuvo posturas muy críticas sobre el Estado en los años '80 y contribuyó no poco a la liberalización de los mercados en América Latina, ha revisado su posición, reconociendo los excesos en el desmantelamiento del Estado y proponiendo nuevos enfoques que rescatan su papel central, en una visión de cooperación con el mercado y el sector privado. Sin embargo, subsisten muchos temas y aspectos controvertidos.

Este capítulo hará un breve repaso histórico sobre la acción del Estado en América Latina, sus fundamentos y los factores que han llevado a hablar de una *crisis del Estado*, la cual implica la necesidad de una reforma profunda en este ámbito.

¹ Hay una literatura extremadamente abundante sobre el tema, tanto teórica como empírica. Una referencia reciente, indispensable de considerar, es el estudio del Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, D.C.

1. Del Estado oligárquico al Estado mesocrático

Durante las décadas que siguieron a la segunda guerra mundial se plasmó el concepto de un Estado mesocrático, significando un Estado representativo de los intereses de las clases medias. Es un concepto que se opone al Estado oligárquico o representativo de la elite dirigente del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. La hipótesis implícita es que el Estado y sus formas de intervención corresponden a los intereses que se expresan en el sistema político. Hasta comienzos del siglo XX, la mayor parte de los sistemas políticos latinoamericanos eran profundamente excluyentes, elitistas y poco democráticos. El derecho a voto estaba restringido a ciertas minorías, en función de su capacidad económica, y desde luego, se excluía a las mujeres. Se trataba de Estados con fuerte orientación conservadora, cuya función principal era asegurar las condiciones institucionales y sociales para el funcionamiento expedito de la economía primario-exportadora que prevalecía en la región. Trátese de economías de plantación, como en los países cafetaleros, o economías agrícolas de zona templada como en Argentina, o economías mineras, como en Chile, la función central del Estado era generar un orden político estable, controlar los territorios y en lo posible, expandirlos, dada la ambigüedad de la mayor parte de las fronteras; y administrar el sistema tributario y arancelario, con fines principalmente de recaudación y de provisión de obras básicas de infraestructura. Al mismo tiempo, se trata de Estados que deben mantener una fuerza militar y policial a fin de mantener al ley y el orden, preservando la soberanía nacional y el orden interior, frente a las amenazas que podían surgir de demandas de reivindicación social.

Este orden oligárquico comenzó a quebrarse a principios de siglo, a partir de la revolución mexicana, como caso extremo, o de la formación de alianzas sociales y políticas entre las clases medias y populares, destinadas a cuestionar ese orden, promover la democratización del sistema y demandar nuevas funciones del Estado, al cual se comienza a ver, por algunos sectores, como un ente protector de los grupos más débiles. La Gran Depresión de los años '30 y la segunda guerra mundial contribuyeron aun más a desarticular el orden tradicional. A ello se agrega la influencia que ejerció el nacionalismo, acrecentado por el quiebre de los imperios colonialistas después de la guerra. Emergieron nuevas alianzas, a veces con el apoyo de movimientos militares, basadas en partidos representativos de los sectores populares urbanos, las cuales pudieron acceder al poder ya fuera a través de elecciones democráticas, o de levantamientos con apoyo militar. Se inició así lo que se denominó los Estados mesocráticos, algunos de los cuales tuvieron claros rasgos populistas (por ejemplo, el gobierno de Perón en Argentina, y más recientemente el

de García en Perú) en tanto otros se orientaron más bien por un desarrollismo modernizador (como los gobiernos de Chile, Colombia, Venezuela en los años '60).

Desde un punto de vista analítico, se podría identificar los siguientes factores que contribuyeron al desarrollo y expansión del Estado mesocrático.

1) La *Gran Depresión* de los años '30 significó un duro golpe, no sólo a la economía mundial, sino también a las concepciones teóricas que habían orientado a las políticas económicas. Quedó en evidencia que sin una política activa del Estado difícilmente los países más golpeados podrían recuperar sus niveles de ingreso y empleo y retomar la senda del desarrollo. En Estados Unidos se organizó la política del Nuevo Trato del Presidente Franklin D. Roosevelt, que involucró al Gobierno Federal en iniciativas de reactivación económica. El economista inglés John Maynard Keynes publicó su obra magna *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*, en la cual fundamentó la necesidad de una política fiscal activa y compensatoria de los ciclos económicos, que facilitara la recuperación de las economías.

La llamada "revolución keynesiana", significó un desafío teórico a la ortodoxia económica, que postulaba un ajuste automático de la oferta y demanda agregadas, así como el logro del pleno empleo, excepto en situaciones coyunturales explicables por rigideces de salarios. Keynes planteó la imposibilidad de alcanzar el pleno empleo en condiciones de recesión, a menos que hubiera una intervención activa de la política fiscal para expandir la demanda agregada. Planteó que el problema del desempleo no se explicaba por rigidez de salarios sino por insuficiencia de demanda agregada e ineficacia del ajuste monetario.

La Segunda Guerra Mundial intensificó aún más los desequilibrios económicos, aunque esta vez provocados por la necesidad de realizar un enorme esfuerzo de financiamiento de la guerra, y movilización de recursos materiales y humanos. Los países beligerantes debieron implementar un intervencionismo generalizado, a través de los controles de precios y la centralización económica. Se difundió la idea de la planificación para enfrentar los desequilibrios de la economía.

2) En los países en desarrollo los sistemas productivos se desarticulaban durante las décadas de los '30 y los '40. La Gran Depresión significó la abrupta caída de los precios de las exportaciones, con lo cual se resintieron las finanzas públicas y los sistemas de comercio exterior. Muchos países se vieron

obligados a abandonar la vieja ortodoxia económica que preconizaba el presupuesto equilibrado, el libre comercio y el régimen monetario del patrón oro, para sustituirla por políticas fiscales y monetarias expansivas y políticas de control de cambios.

Un componente central de este proceso de involucramiento del Estado tuvo que ver con las nuevas concepciones sobre el desarrollo económico. La visión tradicional se basaba en la idea de que el "progreso económico" era un resultado espontáneo de la modernización y la explotación de recursos naturales a través del mercado². La teoría económica tradicional había llegado a demostrar que, bajos ciertos supuestos sobre la naturaleza de la libre competencia, los mercados son el mecanismo más eficiente para alcanzar el máximo bienestar con los recursos disponibles. Sin embargo, se observaban importantes contrastes entre los supuestos teóricos y la realidad de los países en desarrollo: imperfecciones de la competencia, rigideces de precios, falta de movilidad de los factores productivos, falta de transparencia y de información, economías de escala y externalidades, que invalidaban muchas hipótesis de la teoría económica sobre la eficiencia de los mercados. Es lo que se denominó las *fallas de los mercados*.

Surgió entonces una literatura sobre las condiciones y estrategias para el desarrollo económico, que a partir del análisis crítico de los supuestos de la teoría tradicional, formuló nuevas bases de políticas, que en lo sustantivo, implicaban un mayor activismo estatal. Algunos nombres que han sido asociados a los principales aportes son los de Alexander Gerschenkron, y su hipótesis sobre la necesidad de un mayor intervencionismo estatal mientras más bajo es el nivel del ingreso; Albert Hirschman, y la creación de oportunidades de inversión a través de los desequilibrios que se crean en la estructura de producción; Paul Rosenstein-Rodan, y la propuesta de un "gran impulso" a la inversión a través de proyectos que se potencien recíprocamente, mediante la creación de economías de escala y externalidades. La idea central de estas propuestas es que hay que romper la inercia del subdesarrollo, creando oportunidades a través de discontinuidades e intervenciones no marginales³.

Una segunda vertiente crítica de la teoría económica tradicional se relaciona con el comercio internacional. La teoría económica del comercio internacional propiciaba la especialización de los países de acuerdo a sus ventajas com-

² Arndt discute diferentes concepciones sobre el desarrollo. Ver H. W. Arndt, *Economic Development. The History of an Idea*, The University of Chicago Press, 1987.

³ Ver el excelente artículo de Helen Shapiro y Lance Taylor, "The State and Industrial Strategy", en *World Development*, Vol. 18, N° 6, 1990, el cual resume y analiza estas propuestas.

parativas. Sin embargo, diversos autores cuestionaron esta idea después de la segunda guerra mundial, cuando aumentó la conciencia internacional sobre el problema de las desigualdades internacionales y entre regiones⁴. Se planteó la tesis de que el libre comercio internacional conduciría a la perpetuación de las desigualdades, a través de una incorporación desequilibrada del progreso técnico, y por lo tanto, era necesario un rol activo del Estado en los países en desarrollo para crear una mayor igualdad de oportunidades tecnológicas y de desarrollo productivo. Se postuló que la industrialización era un camino dinámico para el desarrollo, sobre la base de que el sector industrial es un sector privilegiado para absorber y generar progreso técnico, fundamento último del aumento de la productividad y de los ingresos. La versión más elaborada de esta tesis en el período de post-guerra, fue la de la CEPAL, en el llamado "Manifiesto de 1949"⁵, asociado al nombre de Raúl Prebisch. Como resultado de estas propuestas estratégicas, en las décadas de los años '50, '60 y '70 proliferó la acción del Estado en América Latina para dinamizar y diversificar el desarrollo de las economías, basada en la estrategia de industrialización y de lo que se llegó a conocer como el *modelo de desarrollo hacia adentro o desde dentro*⁶.

3) En base a las concepciones keynesianas, en Europa se desarrollan los llamados *Estados de Bienestar*. Se trata de sistemas en los cuales, a partir de acuerdos socio-políticos entre las organizaciones sindicales, empresariales y el Estado, se adoptan políticas de pleno empleo, basadas en la moderación salarial destinadas a garantizar una rentabilidad competitiva al capital, y políticas de bienestar social garantizadas por el Estado. Estas experiencias se producen en la mayoría de los países de Europa Occidental, pero con especial fuerza en los países nórdicos, donde se fortalecen las alianzas social-demócratas y los llamados "Pactos Sociales" entre las grandes organizaciones gremiales de empresarios y trabajadores.

Estas experiencias europeas fueron decisivas para ayudar a consolidar la nueva concepción de un *Estado social*. En contraste con la noción clásica del Estado liberal, que postulaba un Estado garante del orden público y arbitrador

⁴ Autores pioneros fueron Gunnar Myrdal, Ragnar Nurkse, Hans Singer y Raúl Prebisch, por citar algunos.

⁵ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1949*

⁶ Una discusión reciente de este modelo y su énfasis en el desarrollo *desde dentro* (que, dicho sea de paso, exime al planteamiento original de la Cepal de la crítica frecuente de haber tenido un sesgo anti-exportador), se encuentra en Osvaldo Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991. Colección Lecturas de El Trimestre Económico.

de los conflictos de intereses que pudieran surgir en la sociedad, la noción del Estado social implica un compromiso con el bienestar de la sociedad, especialmente con los sectores más débiles. Hay un reconocimiento de la fragilidad del capitalismo, como sistema económico que no está exento de la inestabilidad y de las crisis, como también de su dificultad para evitar grandes desigualdades de ingresos. Se empieza a asociar la legitimidad del Estado con su capacidad de regular el capitalismo.

Esta idea de la responsabilidad social del Estado para regular las fuerzas del mercado y proteger a los sectores más vulnerables se difundió rápidamente en América Latina, aunque esta región estuvo lejos de acercarse a los modelos europeos, que involucraban una fuerte disciplina social y económica (cuadros III.1 y III.2).

4) En América Latina el Estado se fortaleció económicamente en las décadas de post-guerra, en base a las políticas de *asistencia financiera* de Estados Unidos, motivadas en parte por la guerra fría. Esas políticas significaron un flujo creciente de recursos hacia la región, los cuales se canalizaron a través del Estado. A comienzos de los años '60, el programa norteamericano de la Alianza para el Progreso le dio más fuerza a esa política, al aumentar significativamente el volumen de recursos disponibles, condicionados a la formulación de planes de desarrollo por parte de los Estados latinoamericanos. Estos recursos le dieron más poder de acción de los Estados, ya que a través de los créditos subsidiados al sector privado pudieron influir en la asignación de recursos y en las prioridades para el desarrollo industrial.

5) La expansión del *socialismo* en diversas partes del mundo, a partir de la revolución soviética, había inducido también el crecimiento del Estado como el actor central del desarrollo. Después de la segunda guerra, en Europa Oriental y en algunas regiones del Asia se intensifica este proceso. En América Latina, la revolución cubana a fines de los años '50 contribuyó aún más a plasmar una concepción estatizante de la sociedad y de la economía, a partir de la cual se produce una radicalización de los movimientos de izquierda y una agenda política que contemplaba la nacionalización de empresas extranjeras en sectores extractivos de recursos naturales y la creación de empresas públicas en sectores considerados estratégicos para la economía.

Cuadro III.1. Cambios en el gasto social, 1980-1997
(Dólares de 1997 y porcentajes)

<i>Países</i>	<i>Gasto social per cápita</i>			<i>Gasto social como proporción del gasto público total %</i>			<i>Gasto social como proporción del PIB %</i>		
	<i>1980-81</i>	<i>1990-91</i>	<i>1996-97</i>	<i>1980-81</i>	<i>1990-91</i>	<i>1996-97</i>	<i>1980-81</i>	<i>1990-91</i>	<i>1996-97</i>
<i>Gasto elevado</i>									
Argentina	1378	1222	1570	50,1	62,2	65,1	16,7	17,7	17,9
Brasil	368	476	566	44,4	51,0	54,2	9,7	11,0	11,8
Chile	558	451	725	62,4	60,8	65,9	18,4	13,0	14,1
Costa Rica	487	445	550 ^a	66,0	64,4	65,1 ^a	19,5	18,2	20,8 ^a
<i>Gasto mediano</i>									
Colombia	156	181	391	27,2	29,7	38,2	7,8	8,1	15,3
Jamaica	194 ^b	234	244 ^a	22,8 ^b	26,8	19,2 ^a	n.d.	9,2	9,7 ^a
México	333	283	352	28,8	41,6	52,9	7,9	6,5	7,8
<i>Gasto bajo</i>									
Bolivia	60	55	119	34,6	25,8	44,2	5,6	6,0	12,0
Perú	133 ^c	41	76 ^a	23,6 ^c	14,3	37,5 ^a	4,6 ^c	2,0	6,0 ^a
Promedio simple	407	376	510	40,0	41,8	49,1	11,3	10,2	12,8

Fuente: Bárbara Stallings y Wilson Peres, *Crecimiento, empleo y equidad: El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL y Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000, cuadro III.8.

Nota: ^a Solamente 1996

^b 1985

^c 1980

Se configuró, así, un modelo de Estado interventor y empresarial, que pasó a tener un papel central en el sistema económico. Las áreas principales de intervención fueron la *asignación de recursos* (políticas comerciales e industriales); el *crecimiento económico* (políticas de *inversión*, crédito y de desarrollo tecnológico); la *gestión productiva* (desarrollo de empresas públicas y los sistemas de apoyo); la *regulación y control de precios* (precios de los bienes y servicios, tipo de cambio, tasas de interés); la *regulación del mercado del trabajo* (legislación laboral, regulación de salarios, arbitraje en conflictos laborales); la *provisión social* (educación, salud, vivienda, seguridad social).

Cuadro III.2. Efecto del gasto social en la distribución del ingreso, años noventa

<i>Países (años)</i>	<i>Ingreso del quintil más alto/ingreso del quintil más bajo</i>		<i>Aumento del ingreso del quintil más bajo (porcentajes)</i>
	<i>Excluido el gasto social</i>	<i>Incluido el gasto social</i>	
Argentina (1998)	14,2	6,1	142,2
Brasil (1994) ^a	24,6	12,6	97,6
Chile (1996)	14,8	8,9	68,0
Colombia (1992)	11,0	7,9	41,2
Promedio simple	16,2	8,9	87,3

Fuente: Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", serie Reformas económicas N° 69 (LC/L.1376), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000. Tomado de Bárbara Stallings y Wilson Peres, *op. cit.*

Nota: ^a Los datos incluyen solamente el estado de São Paulo.

Este desarrollo de las funciones del Estado significó un crecimiento de su tamaño relativo en la economía, especialmente en los países desarrollados (cuadro III.3). Si se utiliza como indicador del tamaño la relación del gasto del gobierno central en el PIB, en los países de la OECD aumentó desde un 18% en 1960 a un 36% en 1995. En América Latina, esa proporción aumentó de un 15% a un 27%⁷. Un análisis comparativo internacional concluye que existe una tendencia al aumento del tamaño del Estado a medida que aumenta el ingreso per capita⁸. Una hipótesis explicativa sería que al aumentar el ingreso los países demandan más acciones del Estado, ya sea para proveer bienes públicos como para intensificar las funciones de redistribución del ingreso. Esto vale especialmente en países más democráticos y donde la expansión de las clases medias ha sido más importante. Por otro lado, hay evidencia también de que el aumento del tamaño del Estado tiende a afectar negativamente la tasa de crecimiento, debido a efectos negativos sobre la inversión y a efectos distorsionadores de los sistemas tributarios. En todo caso, estas conclusiones deben ser calificadas por análisis más finos, que incorporen una desagregación de las actividades del Estado, y sobre todo, la calidad de las políticas y de las instituciones públicas.

⁷ Banco Mundial, Informe 1997, *op. cit.* p. 25

⁸ Eduardo Engel, Patricio Meller, Claudio Bravo, *Análisis descriptivo del tamaño relativo del gasto del gobierno chileno*, Documento de Trabajo N° 43, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 1998.

Cuadro III.3. Gastos del gobierno central en algunos países latinoamericanos ^a
(% del PIB)

	1972	1980	1985
Argentina	19,1	20,9	28,3 ^b
Bolivia	9,1	13,8	32,1 ^c
Brasil	19,5	23,5	37,1
Chile	43,9	28,7	31,6
Colombia	13,1	13,9	14,7 ^b
México	13,4	18,9	25,9
Paraguay	13,1	10,8	11,3 ^c
Perú	18,9	21,1	n. d.
Uruguay	24,9	22,2	23,3
Venezuela	22,3	26,9	27,5
América Latina y el Caribe	18,9	21,8	29,4
Países industriales	26,6	32,3	32,6

Fuente: IMF, *International Finance Statistics*.

Nota: ^a Gastos más préstamos netos.

^b 1983.

^c 1984.

2. Aspectos críticos de la acción del Estado

El intervencionismo estatal ha sido siempre objeto de críticas. Algunas son de carácter ideológico, en tanto otras son más analíticas y apuntan a problemas específicos que se plantean con la intervención del Estado. Estas últimas no implican desconocer la contribución que ha hecho el Estado al desarrollo económico y social de América Latina, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Esa contribución ha sido altamente relevante y sin ella, posiblemente no hubiera sido factible lograr mucho del progreso social efectivamente alcanzado. Este reconocimiento no obsta que el análisis del desempeño del Estado llegue a la conclusión de que las propuestas desarrollistas de los años '50 y '60 adolecieron de una debilidad fundamental, en relación al Estado: el supuesto de que las capacidades del Estado eran ilimitadas. No se profundizó suficientemente en torno a la dinámica de la acción del Estado y sus posibilidades de acción. Se ha planteado que el pensamiento desarrollista careció de una teoría sobre el Estado⁹. En esta sección se hará referencias a las principales fallas del Estado, según fueron planteadas en forma contemporánea a las estrategias de industrialización. Ellas se refieren a las deficiencias de la gestión pública y a la tendencia al déficit fiscal.

⁹ Shapiro y Taylor, op. cit.

A. Deficiencias de la gestión pública

El problema principal que se detectó con la acción del Estado tuvo que ver con sus posibilidades de asumir la complejidad de las tareas que se le asignaban. Se le asignó una progresión de funciones, que iban desde la estabilización macroeconómica, a los controles de precios, las regulaciones del comercio exterior, la regulación financiera, el manejo de las empresas públicas, la formulación de planes de desarrollo, nacionales y sectoriales, la seguridad social, la redistribución del ingreso, la provisión de bienes públicos, etc. Dos tipos de efectos fueron señalados: por una parte, una gestión pública crecientemente compleja y costosa; y por otra, efectos distorsionadores de los mercados y de la asignación de recursos, más allá de los efectos necesarios dadas las circunstancias en que tuvo lugar el desarrollo económico (a lo cual se hizo referencias en el capítulo II).

La creciente complejidad burocrática del aparato público ha tenido varias consecuencias. Por una parte, la dificultad para darle racionalidad a la acción estatal, ya que la proliferación de funciones en muchos centros de poder significa el riesgo de descoordinación, generándose así señales equivocadas al sector privado y al resto de la sociedad. Por otra parte, se le impone un costo mayor a las empresas, no sólo en términos de los tributos necesarios para financiar la función pública, sino también en términos de costos administrativos, por la necesidad de asignar recursos privados al cumplimiento de ellas. Mientras más frondoso es el Estado, mayores serían los costos de la intervención para las empresas, restándoles recursos para la inversión. En esta medida, las empresas perderían eficiencia de gestión.

Un segundo aspecto se relaciona con la gestión de los propios recursos humanos el Estado. El argumento central es que como empleador, el Estado no provee de incentivos adecuados a sus trabajadores, por lo que éstos no se motivan para actuar con eficacia. Ha sido tradicional que la carrera funcionaria se basa más en la antigüedad de los empleados, que en los méritos de desempeño y en la calidad de la gestión. Estos criterios recién se están imponiendo en forma reciente, pero en el pasado el mejoramiento de las remuneraciones estaba ligado principalmente a los años de servicio, independientemente del desempeño.

Otro factor que ha impedido tradicionalmente un buen desempeño de los empleados públicos ha sido que su responsabilidad se evalúa en función del cumplimiento de las normas y reglamentos, más que en función de los objetivos a lograr. Este criterio incluso ha significado la penalización de las conduc-

tas creativas e innovadoras de los empleados públicos, ya que al actuar así corren el riesgo de violar procedimientos, y por lo tanto hacerse acreedores a sanciones. Por lo tanto, para los empleados del Estado ha sido más racional no apartarse de los procedimientos, aunque ello signifique la esterilidad funcionaria y la pasividad para innovar en el cumplimiento de las funciones. Se produce, así, una brecha entre la relevancia pública de las funciones del Estado y la calidad de sus funcionarios, lo cual repercute directamente en una baja productividad del Estado.

Un tema aparte es la eficiencia de las empresas públicas y la falta de incentivos adecuados a los directivos. Los principales argumentos críticos que se observan en la literatura son: 1) Los gerentes de las empresas públicas no tienen las motivaciones de los empresarios privados, por cuanto ellos no pueden disponer de los resultados de las empresas, que son las utilidades. Por lo tanto, no son empresarios maximizadores y tienden a ser menos eficaces en su gestión; 2) Las empresas públicas a menudo se ven obligadas a aplicar precios políticos a sus bienes y servicios, derivados de objetivos redistributivos o populistas que las autoridades del Estado asumen. Se generan así, déficit operacionales que se convierten en una carga poco transparente para el Estado; 3) Por razones similares, estas empresas tienden a tener más personal que el necesario, como consecuencia de presiones políticas para crear empleos; 4) Por tener mayor y mejor acceso a las decisiones de políticas, las empresas públicas quedan en situación privilegiada para realizar negocios, en detrimento del sector privado. Aún más, es frecuente que esas empresas tengan otros beneficios discrecionales que no tiene el sector privado, como exenciones tributarias, arancelarias o reguladoras.

Este conjunto de consideraciones ha llevado a muchos a concluir que el Estado no es un buen gestor de recursos y que sus funciones deberían centrarse principalmente en la formulación de políticas y en el establecimiento de regulaciones, dejando al sector privado la ejecución de los programas. Esta concepción que originalmente se planteó en relación a la producción de bienes y servicios, se ha ido extendiendo a la provisión de servicios públicos, como la educación y la salud.

Cuadro III.4. Participación de las empresas estatales en la inversión bruta fija (%)

Australia	(1978-80)	19,2	Argentina	(1976-80)	20,1
Austria	(1976-79)	19,2	Bolivia	(1974-77)	40,9
Canadá	(1974-81)	14,7	Brasil	(1980)	22,8
Alemania	(1974-77)	13,1	Chile	(1974-80)	22,8
Italia	(1974-80)	16,5	Colombia	(1974-80)	9,6
Japón	(1974-81)	11,4	Costa Rica	(1977-79)	19,6
Países Bajos	(1974-77)	14,1	Rep. Dominicana	(1974-79)	10,0
Noruega	(1978-80)	22,2	México	(1975-78)	27,6
España	(1977-80)	15,2	Panamá	(1974-77)	31,0
Suecia	(1978-80)	15,3	Perú	(1974-79)	19,7
Reino Unido	(1978-81)	16,8	Uruguay	(1974-80)	17,3
Estados Unidos	(1974-78)	4,8	Venezuela	(1974-80)	28,4
Mediana		<u>15,2</u>	Mediana		<u>19,6</u>

Fuente: R. P. Short, "The Role of Public Enterprises, an International Statistical Comparison", en *Public Enterprises in Mixed Economies, Some Macroeconomic Aspects*, Washington, D.C., FMI, 1984.

Esta visión crítica que ve al Estado como un peso muerto y una carga financiera sobre el sector privado, lleva a plantear la hipótesis de que a mayor tamaño del Estado y sus empresas, menor sería la tasa de crecimiento de la economía. Sin embargo, una visión equilibrada tendría que considerar que el Estado es también un proveedor de *bienes públicos* que les producen beneficios a las empresas. Las inversiones en obras públicas de infraestructura física, por ejemplo, o en obras de ingeniería en electricidad, obras sanitarias, puertos, etc., van en beneficio directo de las empresas, así como inversiones sociales que mejoran la calidad de la fuerza de trabajo. Estas obras públicas e inversiones sociales fueron de gran importancia en la época de la ISI y sin la acción del Estado no habrían sido realizables. En definitiva, se trata de un problema empírico que debe evaluarse de acuerdo a situaciones concretas¹⁰.

B. Tendencias al déficit fiscal

La asignación de responsabilidades cada vez más diversificadas al Estado le significó a éste un aumento sostenido del gasto público, para el cual no siempre contó con un financiamiento tributario que aumentara en la misma proporción. Los procesos de cambio social, que se reflejaban en migraciones hacia las ciudades y mayores demandas por servicios como educación, provisión de salud y seguridad social, viviendas, etc. le impusieron al Estado aumentos de gastos que adquirirían una gran rigidez a la baja. Por otro lado, los

¹⁰ Ver artículo citado de Engel, Meller y Bravo.

objetivos de la industrialización requerían cuantiosas inversiones públicas en la infraestructura y en la construcción de industrias de base. Aunque muchos de estos gastos se financiaron con créditos externos a bajas tasas de interés (en los años '60, ya que en los años '70 el endeudamiento externo se realizó principalmente con la banca privada a tasas de mercado), los Estados comenzaron a generar una deuda pública cuyos pagos por servicios financieros se agregaron a las cuentas fiscales. Muchas de las dificultades financieras que varios países enfrentaron en los años '80 se debieron al excesivo endeudamiento público, cuyo servicio abultó el déficit fiscal haciendo casi inmanejable la política fiscal. Un ejemplo dramático fue del de Brasil, cuyo déficit fue determinante en la hiperinflación de esos años (ver cuadro III.5).

Surgió así un círculo vicioso de carácter inflacionario que involucró al propio Estado. En la medida que el déficit fiscal era financiado con crédito interno, proveniente del Banco Central, se expandía la oferta monetaria y con ella, la presión de demanda terminaba inflando los precios. Esto es lo que se ha denominado el "impuesto inflación", que consiste en los recursos que el Estado puede obtener mediante un financiamiento inflacionario. Es una manera de transferir recursos desde el sector privado al sector público. Pero esto es factible mientras el sector privado pueda ser "sorprendido" con el aumento inflacionario. Con el tiempo, los agentes privados "aprenden" los efectos de la inflación, y se anticipan a ellos reajustando o indizando sus ingresos, para prevenir el deterioro de su ingreso real. En esta medida, traspasan la inflación al sistema, con la consecuencia de que ésta se acelera y el Estado va siendo cada vez más incapaz de captar recursos reales por este expediente. Incluso es posible que el Estado sea víctima del proceso, si la inflación deteriora más rápidamente sus ingresos y el financiamiento inflacionario es incapaz de restaurarlos.

Otra causa de la tendencia al déficit fiscal proviene de la volatilidad de los ingresos públicos, cuando éstos están muy ligados a las exportaciones de bienes primarios. Como los precios de éstos son muy inestables, suele ocurrir que en los períodos de alzas de precios, los ingresos fiscales crecen rápidamente, lo cual estimula aumentos del gasto. Pero cuando sobrevienen los períodos de bajas de precios, le resulta muy difícil al Fisco disminuir esos gastos, porque ellos significan compromisos sociales y políticos, ya sea con los empleados públicos o con los sectores beneficiados con el gasto.

Cuadro III.5. Balance del sector público
(porcentaje del PIB a precios corrientes)

	1980	1985	1990	1995	1999
Argentina	-5,5	-4,3	-3,8	-0,6	-2,1
Brasil	-1,6	-4,2	1,2	-7,2	-9,0
Chile	6,5	-3,8	3,5	2,5	-1,5
Colombia	-2,6	-4,0	-0,6	-0,6	-4,6
México	-3,2	-8,2	-2,8	-0,2	-1,3
Perú	-2,4	-2,2	-2,5	-0,6	-2,6
Venezuela	-0,2	2,3	-2,1	-6,8	-4,0
América Latina y el Caribe (19 países) (promedio simple)	-3,7	-4,5	-2,5	-1,5	-3,2

Fuente: CEPAL, en base a cifras oficiales.

Aunque estos problemas han afectado a todos los países latinoamericanos, ellos han sido más agudos en los llamados "regímenes populistas". Se trata de gobiernos dirigidos por líderes políticos que basan su popularidad y su estabilidad como gobernantes en el otorgamiento de beneficios públicos a aquellos sectores adictos e incondicionales. Generalmente estos regímenes se caracterizan por sistemas poco democráticos, controlados por un movimiento de apoyo al caudillo, muy centralizado y dirigido desde la cúpula, con uso de la represión y aun de la eliminación personal de quienes no adhieren o se oponen al gobierno. Lejos de atenerse a una mínima disciplina fiscal, estos gobernantes usan al Estado para beneficiar a sus seguidores y así, mantener su base de poder.

3. La crisis del Estado

Después de la crisis del petróleo de 1973-74 se produjo una serie de cambios fundamentales en la economía internacional, los cuales repercutieron en forma importante en el rol que el Estado había desempeñado en América Latina. Se inicia un proceso largo, reforzado en los años '80, conocido como la "crisis del Estado". Se trata de un conjunto de circunstancias que alteraron las posibilidades de acción del Estado y que han obligado a reevaluarlas y a rediseñar sus funciones, en lo que se denomina la "reforma del Estado".

En la sección anterior se hizo referencias a una serie de aspectos críticos de la intervención del Estado, los cuales, sin embargo, no impidieron su desarrollo ni su influencia en la modernización económica y social. Pero los cambios

posteriores afectaron mucho más profundamente las posibilidades del Estado, lo cual fue decisivo en las reformas hacia una economía de mercado que se generalizaron en los años '90. Se considerarán los principales aspectos políticos y económicos.

A. Aspectos políticos

Los problemas estructurales que se habían planteado con el intervencionismo estatal contribuyeron fuertemente a la elaboración de un diagnóstico crítico sobre el Estado. Este diagnóstico crítico se hizo desde distintos ángulos ideológicos y teóricos. Por una parte, desde la *teoría de la dependencia*, que tuvo su auge a fines de los años '60¹¹. En su visión más extrema, se criticó al "Estado neo-capitalista" por haber facilitado una alianza de clases entre el empresariado nacional de gran poder económico y las empresas multinacionales, que comenzaron a expandirse por América Latina en esa década. Esta alianza orientó las políticas económicas en beneficio de esos sectores y aun más, facilitó la penetración del capital transnacional en la región. Se produjo así, según este punto de vista, el germen de una desnacionalización y una desintegración social, por cuanto las grandes mayorías populares, los pequeños y medianos empresarios, los campesinos, fueron quedando excluidos de los beneficios del desarrollo¹².

Por otra parte, los cambios políticos en el Cono Sur de América Latina, que originaron los llamados "Estados autoritarios", de base militar, crearon el contexto adecuado para replantear el rol del Estado desde una perspectiva neo-liberal. En realidad, hubo diferencias de enfoques entre los países. El régimen militar chileno fue el caso extremo, donde se implantó una reforma global del rol del Estado. Chile fue el primer país donde se iniciaron las privatizaciones de empresas públicas y se eliminó el déficit fiscal, ya en 1975. Los regímenes militares de Argentina y Uruguay asumieron también una retó-

¹¹ Uno de los proponentes de esta teoría fue el sociólogo brasileño Fernando H. Cardoso, Presidente de Brasil desde 1994. Véase Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969. Pero el exponente más radical de esta teoría fue Teotonio Dos Santos, en su artículo "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina", en Helio Jaguaribe y otros, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969. Un excelente resumen hizo Gabriel Palma en su artículo "Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment?", *World Development*, Vol. 6, N° 7/8, julio/agosto 1978.

¹² Una conceptualización de este proceso la propuso Osvaldo Sunkel en "Capitalismo transnacional y desintegración nacional", en *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), año IV, N° 16, enero-marzo 1971.

rica anti-estatal, pero en la práctica no introdujeron cambios muy significativos. En Brasil, en cambio, los militares fortalecieron el Estado interventor, puesto que asumieron el objetivo de la modernización industrial y la profundización capitalista a través del Estado.

Estas orientaciones fueron reforzadas, después, con los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra, los que influyeron en los organismos internacionales para que propiciaran reformas privatizadoras en los países en desarrollo. Se elaboró una retórica muy crítica del Estado interventor tradicional y se difundió la necesidad de liberalizar los mercados. Cuando sobrevino la crisis financiera de los años '80 en América Latina, las renegociaciones de la deuda fueron condicionadas a la implantación de las reformas de mercados (ver capítulo V).

B. La ofensiva neo-liberal

Junto con los cambios políticos señalados, se desarrolla la ofensiva neo-liberal, la que inicia una nueva crítica al Estado que va mucho más allá de la literatura sobre las distorsiones que provocaban las políticas industriales e intervencionistas y sobre las deficiencias del sector público. Se formulan una serie de planteamientos teóricos acerca de la naturaleza del Estado, con la conclusión central de que el intervencionismo provoca más fallas e ineficiencias que las posibles fallas de los mercados que se pretendía remediar.

Una de las principales escuelas de pensamiento es la teoría de la elección pública (*public choice*), la cual cuestiona la posibilidad de que los representantes del Estado tengan una motivación de servicio público, como normalmente se supone. De acuerdo a este enfoque, detrás de una aparente motivación pública, sólo hay intereses privados. El político y el burócrata esconderían su propio interés detrás de una retórica de vocación pública. El político buscaría desarrollar sus intereses personales en la carrera política, para lo cual recurre al mercado electoral. Las elecciones políticas serían un verdadero mercado, en el cual las ofertas de los políticos compiten por los votos de los ciudadanos, que son el precio que éstos pagan. Los burócratas tendrían un comportamiento similar, utilizando la carrera funcionaria para servir sus propios intereses o los que de aquellos grupos a los cuales buscan servir. De aquí se desprende que, lejos de servir los intereses de la sociedad, los servidores del Estado se dejan influir por grupos privados de presión, aplicando políticas discrecionales que benefician a estos últimos.

Un caso extremo en que prevalece el interés privado sobre el interés público es la corrupción entre los servidores públicos. Se trata del aprovechamiento de un cargo público, para influir en las decisiones que afectan a ciertos grupos a cambio de un pago. Hay también toda una familia de situaciones que, sin llegar al extremo de un pago monetario, se acercan a ella. Se trata de lo que se denomina la "captura" de un funcionario público por el interés privado. El caso más típico se da en las instituciones reguladoras del Estado, en que el encargado de regular recibe promesas de cargos bien remunerados en la empresa privada, a la que se supone regula, una vez que deje el cargo. Esta promesa es un incentivo distorsionador de los criterios públicos que se deben aplicar en la regulación, ya que contribuye a que pesen más los intereses privados.

En términos más generales, la posibilidad de que grupos privados de presión influyan en los funcionarios del Estado para adoptar políticas o decisiones que los favorezcan, constituye lo que se ha denominado *rentismo*. Se considera "rentas" en un sentido estricto los pagos que no corresponden a la prestación de un servicio productivo, sino que más bien resultan como excedentes por pagos superiores al costo alternativo estricto. En otros términos, son pagos por encima de lo que serían los precios competitivos por un bien o servicio. Un precio de monopolio, por ejemplo, implica un componente de renta. Tienen un sentido de transferencia de ingresos, más que de generación de valor agregado. Se suele criticar, entonces, la acción del Estado por considerar que ella favorece el rentismo y estimula la organización de grupos privados para presionar a las autoridades a adoptar determinadas políticas.

Este enfoque ha tenido una gran influencia en las políticas de reformas de mercados. Sin embargo, en su forma extrema que reduce toda la motivación pública al interés privado no ha tenido gran aceptación, ya que se basa en supuestos muy simplistas acerca del comportamiento humano. Al descartar las motivaciones por el servicio público, le atribuye a los políticos y funcionarios un comportamiento esencialmente cínico, ya que éstos se aprovecharían de sus posiciones y de la buena fe de los ciudadanos en beneficio propio. Aunque éste puede ser un supuesto real en muchas situaciones, la evidencia empírica e histórica demuestra que el servicio público y el patriotismo son valores que se encuentran en la mayor parte de los grandes líderes políticos, muchos de los cuales incluso han estado dispuestos a sacrificar su propio bienestar y aun, su vida, en la búsqueda de ideales políticos. En todo caso, esta crítica al Estado tuvo la virtud de llamar la atención al problema de la corrupción, el cual ciertamente no es sólo un problema de los funcionarios estatales sino también del sector privado, ya que para que haya corrupción

pública debe haberla también en el ámbito privado. Se trata, entonces, de un problema de la sociedad en su conjunto y que debe ser abordado en esta perspectiva.

C. Globalización financiera

La crisis del petróleo de 1973 y de 1979 le dio un gran impulso al mercado internacional de capitales. El financiamiento externo, que hasta entonces se había basado en los fondos gubernamentales, pasó a depender en forma creciente del financiamiento privado y de un mercado de capitales en rápida expansión. Los fondos de los países petroleros se canalizaron a través de la banca internacional y estimularon la diversificación de los instrumentos financieros. Los propios países occidentales, con Estados Unidos a la cabeza, debieron recurrir al endeudamiento externo frente a sus desequilibrios fiscales. La globalización financiera, con una creciente movilidad internacional del capital, erosionó las posibilidades de las políticas keynesianas, las cuales habían sido diseñadas para una economía cerrada, o con restricciones a los movimientos de capitales. Pero en las nuevas condiciones, los países no podían administrar el gasto interno en función del pleno empleo, sino debieron hacerlo en función del equilibrio de sus mercados cambiarios, los cuales sufrieron fuerte inestabilidad. Las autoridades monetarias pasaron a tener más influencia que los gobiernos, a través de la administración de las tasas de interés.

Las políticas keynesianas habían fortalecido la acción del Estado, al atribuirle un papel central a las políticas fiscales. Con la globalización financiera, los Bancos Centrales, generalmente autónomos, asumieron el papel principal en las políticas macroeconómicas. Los gobiernos perdieron, así, influencia. En América Latina esto fue reforzado después de la crisis de los '80, en que los Bancos Centrales y los gobiernos debieron renegociar las deudas sometidos al condicionamiento de políticas monetaria y fiscales de ajuste (más sobre esto en el capítulo IV).

D. Límites de la capacidad institucional del Estado

La superposición y agregación de funciones a las responsabilidades del Estado le crearon tareas que estaban más allá de sus posibilidades materiales. Se hizo mención antes al tema del déficit fiscal creciente. Pero además estaba la presión sobre los recursos humanos y la capacidad de coordinación del Estado. La mayor complejidad de la economía y de los objetivos sociales fue haciendo casi imposible la tarea de la planificación y la gestión de los recursos

públicos. Los controles de precios se hicieron estériles, la regulación monetaria tradicional cada vez más difícil por la diversificación de los instrumentos del mercado de capitales e incluso el control del gasto fiscal debió enfrentar instituciones públicas relativamente autónomas, cada vez más poderosas, sobre todo en países con sistemas federales, como Argentina y Brasil, en que instituciones estatales o provinciales se escapan del control central.

En síntesis, las fallas de la acción del Estado unidas a las limitaciones que surgieron en el nuevo contexto político y económico de los años '80, reforzaron las propuestas para una reforma del Estado. En un primer momento, estas propuestas fueron bastante simplistas al suponer que el problema se enfrentaba con la disminución del tamaño del Estado y la privatización de sus funciones. Ellas corresponden a la visión extrema del neo-liberalismo. Sin embargo, a finales de los años '90, y producto de los debates y evaluación de experiencias, el mismo Banco Mundial ha lanzado una nueva propuesta que reemplaza la visión inicial por una versión más compleja¹³. Esta reconoce la necesidad de la acción del Estado, pero sugiere una reforma para adecuar sus funciones a las capacidades reales existentes, y mejorar la capacidad de acción. Esto significa generar una institucionalidad público-privada basada en la cooperación y división del trabajo, más que en la confrontación.

Las funciones específicas que asuma el Estado en la economía dependerán, según el Banco Mundial, de la capacidad y fortaleza de sus instituciones. Ahí donde la capacidad estatal es limitada, el Estado debería abocarse a sus funciones esenciales, como la provisión de bienes públicos básicos y la protección de los sectores más pobres. En la medida que esa capacidad es mayor, podrá abordarse tareas más complejas como corregir los efectos de las externalidades, regular los monopolios, corregir la información imperfecta y asimétrica, desarrollar sistemas de seguros sociales. Y aun más, en sistemas institucionales más sofisticados, la intervención estatal podrá extenderse al fomento de los mercados y la promoción de algunos sectores productivos¹⁴.

¹³ Banco Mundial, *El Estado en un Mundo en Transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Washington, D.C. Debe reconocerse que mucha literatura latinoamericana de los años '70 y '80 se anticipó a estos planteamientos del Banco Mundial, aunque cayó en el vacío por la intensidad de la crisis financiera de esos años.

¹⁴ Banco Mundial, op. cit. cuadro 1.1.

CAPITULO IV

DESEQUILIBRIOS MACROECONOMICOS Y POLITICAS DE AJUSTE

En este capítulo se abordarán temas del corto plazo. Una de las grandes omisiones que tuvieron las estrategias de desarrollo en las décadas de post-guerra fue el divorcio entre los objetivos de largo plazo y las realidades a corto plazo. De esta manera, los desequilibrios macroeconómicos que se generaban, ya fuera producto de coyunturas difíciles que se originaban en el exterior o de desajustes internos, provocaban alteraciones en las trayectorias del desarrollo que después resultaban imposibles de rectificar. Así, una estrategia de desarrollo no puede ignorar las decisiones de corto plazo que deben acompañarla, a fin de asegurar que las metas más distantes se puedan obtener en contextos de estabilidad.

Este capítulo tratará sobre la naturaleza de los desequilibrios macroeconómicos, los orígenes que suelen tener y las políticas de ajustes que se pueden aplicar. El supuesto general será el de una economía abierta e integrada financieramente.

1. ¿Qué es un desequilibrio macroeconómico?

Durante las décadas de los años '80 y '90 los países latinoamericanos experimentaron varios episodios de desequilibrios macroeconómicos y posteriores ajustes, que han dificultado enormemente el desarrollo económico. Los casos principales fueron la crisis financiera de los años '80, la "crisis del tequila" de 1995, y la "crisis asiática" de 1997. La gravedad de estas crisis se debe a que ellas pueden llevar a colapsos de las economías, rupturas de los sistemas financieros, desempleo masivo, caídas de salarios y penurias de la población. En este capítulo se analizarán las causas de los desequilibrios macroeconómicos, la dinámica que generan y las alternativas de corrección que se les presentan a los responsables de las políticas¹.

¹ Existe una amplísima literatura especializada sobre estos temas. Una obra importante es el texto de Jeffrey Sachs y Felipe Larraín, *Macroeconomía en la Economía Global*, Prentice Hall Hispanoamericana S.A., México, 1994. Un enfoque de los ajustes más aplicado a América Latina es el de Ricardo Ffrench-Davis, *Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, McGraw-Hill, Santiago, 1999.

Considérese una situación en que el crecimiento del ingreso es mayor que el crecimiento del gasto. Esto significa que hay un crecimiento positivo del ahorro. Aunque estrictamente hablando ésta es una situación de desequilibrio macroeconómico (porque los ingresos están aumentando más rápidamente que los gastos), es un desequilibrio favorable y deseable. En efecto, en las economías como las latinoamericanas, donde el ahorro siempre es escaso, es deseable que éste aumente en forma sistemática. Ello contribuye a aumentar el stock de capital y enriquece al país.

El problema más serio ocurre cuando se da la relación inversa, es decir, cuando el ingreso crece más lentamente que los gastos y por lo tanto, disminuye el ahorro del país. La consecuencia es que el país se empobrece, ya que tiene que disminuir sus ahorros acumulados (por ejemplo, reservas internacionales) o endeudarse en el exterior, aumentando sus pasivos. Esta es la situación que se analizará con más detalle en este capítulo, la de un desequilibrio por efecto de aumento excesivo de los gastos o disminución de ingresos. Hay dos tipos de análisis básicos que se pueden hacer al respecto. Por una parte, está el efecto sobre la economía real y su trayectoria en el tiempo. Es lo que ha abordado la teoría moderna del crecimiento. Un segundo tipo de análisis, se centra en los efectos monetarios y financieros a corto plazo. En este capítulo se analizará este segundo tipo de efectos, dejando para otro capítulo el análisis sobre el crecimiento real de la economía.

2. Las causas de los desequilibrios macroeconómicos

Antes de entrar al análisis de los efectos monetarios y financieros de los desequilibrios, es conveniente hacer algunas referencias históricas a los desajustes que han experimentado los países latinoamericanos en las últimas dos décadas.

Desde 1980 ha habido tres episodios significativos de desequilibrios. El primero de ellos tuvo lugar a comienzos de esa década, particularmente a partir de 1982, cuando se produjo la llamada "crisis de la deuda externa" de América Latina. El segundo episodio importante se dio con la "crisis del tequila", aludiendo a la crisis mexicana de fines de 1994 y que afectó a la región durante 1995. El tercer episodio y el más reciente, ha sido el de la "crisis asiática", que comenzó con la crisis de Tailandia a mediados de 1997, se extendió después a otros países de esa región, incluido Japón, y se complicó aun más después cuando Rusia cayó en colapso en 1998. La inestabilidad mundial afectó también a América Latina, especialmente Brasil, por el "efecto contagio" que se agrava cuando un país tiene dificultades serias para equilibrar su gasto.

Estos episodios muestran la diversa naturaleza de los desequilibrios macroeconómicos, *en cuanto a su origen*. A comienzos de los años 80, clara-

mente la responsabilidad fue de casi todos los países de la región, los que habían estado incurriendo en un endeudamiento sostenido durante la década anterior y por lo tanto, gastaron a una velocidad más rápida que el aumento de sus ingresos (ver cuadro IV.1). La crisis se produjo cuando el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos decidió aumentar fuertemente las tasas de interés en 1981 para evitar el riesgo de aumento de la inflación en ese país. Con esa alza, el costo de los servicios financieros de la deuda latinoamericana se incrementó exageradamente, a un nivel difícil de financiar (ver cuadro IV.2). Los bancos extranjeros limitaron sustancialmente los nuevos créditos, que estaban financiando los servicios financieros, y los países se vieron imposibilitados de seguir pagando. Muchos se declararon en moratoria, lo que agravó más la situación general. Se inició un largo y penoso proceso de ajuste, que a muchos países les significó el estancamiento por toda la década de los años '80.

Cuadro IV.1. América Latina: indicadores de la deuda externa, 1978-1990

	1978	1980	1981	1982	1984	1987	1990
Total de la deuda (miles de millones de dólares estadounidenses)	153	228	285	328	368	428	440
Deuda en términos de % del PIB en dólares estadounidenses	31	28	32	44	56	58	44
Deuda como % de exportaciones	253	215	249	322	329	399	294
Pago de intereses como % de exportaciones	16	20	28	41	37	30	25
Transferencias de fondos netas (miles de millones de dólares estadounidenses)*	16	13	11	-19	-27	-16	-15

Fuente: Datos para diecinueve países de CEPAL, División de Estadística. Elaborado por Ricardo Ffrench-Davis.

Nota: * Flujos de capital netos menos intereses y utilidades pagadas netas. Una cifra positiva representa una transferencia positiva. Incluye dieciocho países, excluyendo a Panamá.

La crisis mexicana de 1994 se originó en ese país, por razones similares, de exceso de endeudamiento y de inversiones externas en el país a muy corto plazo, la acumulación de un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos muy alto, del orden del 8% del PIB, y una moneda muy sobrevaluada que hacía presumir la inminencia de una devaluación. Una sucesión de hechos políticos² desató el pánico que se tradujo en especulación, ataque a la moneda y fuerte caída de las reservas internacionales. Pero los inversionistas se retrajeron de seguir invirtiendo, no sólo en México, sino también en otros países latinoamericanos, provocando situaciones de desequilibrios macroeconómicos, por retiros de capitales. Aunque varios países no tuvieron responsabilidad, igualmente se vieron afectados por la falta de discriminación de los inversionistas internacionales entre países con economías sanas y economías débiles.

² La rebelión de Chiapas y el asesinato de un candidato presidencial.

Cuadro IV.2. América Latina: composición de los movimientos de capital, 1950-1990
(promedios anuales en millones de dólares estadounidenses de 1980)

	Inversión extranjera directa (1)	Préstamos netos (2)	Transferencias oficiales unilaterales (3)	Errores y omisiones (4)*	Movimientos de capital neto (5)**	Pagos de intereses y utilidades (6)	Transferencias netas de fondos (7)***
Promedio 1950-1960	2.067	1.451	231	(76)	3.673	3.562	111
Promedio 1961-1965	1.131	1.861	480	(102)	3.370	4.860	(1.490)
Promedio 1966-1970	2.283	5.460	524	(1.367)	6.900	7.369	(469)
Promedio 1971-1973	3.418	11.757	498	(6.573)	9.100	8.371	729
Promedio 1974-1977	3.495	20.355	348	850	25.048	10.237	14.811
Promedio 1978-1981	5.998	30.733	577	(2.388)	34.920	19.456	15.463
Promedio 1982-1990	5.562	6.115	1.560	(3.255)	9.982	34.655	(24.674)

Fuentes: Basado en los datos de 19 países de la División de Estadísticas de la CEPAL y Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, varios números. Elaborado por Ricardo Ffrench-Davis.

Las cifras en dólares estadounidenses corrientes fueron deflacionadas por el índice de valor unitario de las exportaciones de manufacturas de las EMD.

Nota: * En la columna (4) el paréntesis indica un valor negativo.

** La columna (5) es la suma de (1) a (4).

*** En la columna (7), igual a (5) - (6), el paréntesis indica una transferencia neta de fondos al exterior.

La crisis asiática ha reproducido el mismo fenómeno. Países con economías fuertes y dinámicas, como la chilena por ejemplo, que venía creciendo a tasas sostenidas de 8% por año, sufrieron el desajuste debido a los efectos de la crisis asiática sobre el comercio exterior, a los que se suma la desconfianza de los inversionistas que actúan en bloque e indiscriminadamente. En el caso de la crisis asiática, el desequilibrio es de mayor envergadura porque involucró no sólo los movimientos de capitales, sino también una disminución del comercio con los países asiáticos, los que habían llegado a representar un poder de compra muy importante a nivel mundial. En el caso de Chile, por ejemplo, las exportaciones con destino al Asia representaban un 30% del total en 1996, al iniciarse la crisis. El segundo país más comprometido fue Perú, que a la sazón destinaba el 16% de sus exportaciones a la región del Asia Pacífico. La caída del poder de compra de esos países afectó tanto los precios de las exportaciones como los volúmenes, aparte de que sus devaluaciones implicaron un abaratamiento de sus productos y un estímulo a las importaciones del resto del mundo de productos asiáticos. Así, esta crisis representó tanto un deterioro de las balanzas comerciales como de las cuentas de capitales de los países latinoamericanos.

Se pueden tipificar, entonces, dos casos paradigmáticos que originan los desequilibrios macroeconómicos: en primer lugar, el desequilibrio de origen interno, como el de comienzos de los años '80 en América Latina y el de México en 1994 (aunque posteriormente estos desequilibrios adquirieran dimensiones externas); en segundo lugar, el desequilibrio que se origina en el exterior, como con la crisis asiática y que después provoca desajustes internos.

A. Desequilibrios de origen interno

Dos situaciones típicas que han solido generar desequilibrios macroeconómicos son, primero, la relacionada con el objetivo de la política económica de acelerar el crecimiento del ingreso y la inversión, y segundo, aquella relacionada con el objetivo de disminuir la inflación, para lo cual se recurre a la *sobrevaluación cambiaria* (controlar el tipo de cambio para que aumente más lentamente que la diferencia entre la inflación interna y externa). Estas dos situaciones están estrechamente relacionadas entre sí, como se verá más abajo. Debemos diferenciar también dos tipos de modelos de economía: economía cerrada financieramente, como la que existió durante el período de la ISI; o la economía integrada financieramente al exterior.

i) La economía cerrada

Supongamos que tenemos una *economía cerrada financieramente*³ y el gobierno decide emprender un programa de inversiones pero no cuenta con recursos propios. Esta fue una situación típica de los años '50. Para ello se endeuda con el sistema bancario o, más precisamente, con el Banco Central, al cual el Ministro de Hacienda le ordena aprobar un préstamo a la Tesorería (nótese la importancia de esta relación institucional subordinada del Banco Central con respecto al gobierno). El efecto monetario es un aumento de la cantidad de dinero, con lo que se crea una presión de demanda sobre el mercado de bienes, aumentando los precios e intensificando la inflación de demanda, si es que la economía está cerca de una situación de pleno uso de la capacidad instalada. Uno de los mercados que se ve afectado también es el mercado de divisas. El aumento de la cantidad de dinero presiona al tipo de cambio. Pero como se supone que se trata de una economía con restricciones y prohibiciones para operar con el exterior, suele ocurrir que el tipo de cambio está fijado por la autoridad (durante las décadas de los '50 y '60 prevaleció un régimen de tipos de cambio fijos, adoptado en la Conferencia de Bretton Woods, después de la segunda guerra mundial. Este sistema tenía el aval del Fondo Monetario Internacional).

Entonces, lo que ocurre es que aumenta más fuertemente la demanda de divisas porque con un tipo de cambio fijo, las monedas extranjeras se subvalúan (o la moneda nacional se sobrevalúa), los bienes importados se hacen relativamente más baratos y aumenta la presión por importar. Tenemos entonces, *dos efectos principales*: un aumento de la inflación y una tendencia al desequilibrio en la balanza comercial, por aumento de las importaciones. Probablemente, se agregará en corto tiempo un desincentivo a las exportaciones, porque con más inflación y un tipo de cambio fijo, los exportadores obtienen menores retornos en moneda nacional. Algunos exportadores menores dejarán de exportar y quienes puedan, reorientarán su oferta al mercado nacional. El desequilibrio de balanza comercial aumenta.

Esta situación deberá reflejarse en las *reservas internacionales* del país. Al aumentar el déficit de balanza comercial (si no hay cambios en los movimientos de capitales internacionales) el Banco Central debe recurrir a las reservas internacionales, ya que hay una mayor demanda de divisas que su oferta. Las reservas disminuyen. Esto genera una señal de alerta a las autoridades: si el proceso continúa puede llegarse a un *umbral de riesgo*, atravesado el cual se generan *expectativas perversas* y se desatan los movimientos especulativos.

³ Con fuertes controles a los movimientos de capitales.

Los agentes perciben que la caída de las reservas no se sostendrá por mucho tiempo y que deberá producirse una devaluación de la moneda. Es posible obtener importantes ganancias de capital si se especula contra la moneda, es decir, comprando divisas al tipo de cambio fijo a la espera de la devaluación. Por cierto, como se ha supuesto que hay prohibición de transar libremente las divisas, esto sólo es posible en los mercados paralelos, que son ilegales. Pero de igual modo se genera una brecha entre el tipo de cambio oficial y el tipo de cambio del mercado paralelo, la cual va en aumento.

Esta es la señal de que hay un desequilibrio macroeconómico acumulativo, que tarde o temprano tendrá que corregirse con una devaluación brusca. Sin embargo, era usual en estas situaciones que las autoridades se negaran a devaluar la moneda. Generalmente, la razón era que una devaluación aumenta la presión inflacionaria, intensificando *una espiral de inflación-devaluación-más inflación*. Aun más, cuando los desequilibrios son muy grandes, es posible que la devaluación tampoco solucione el problema de ajustar el mercado de divisas. Si los especuladores esperan que haya nuevas devaluaciones, no se detendrán en su intento de adquirir divisas. Ocurre entonces una *devaluación desestabilizante*.

Estas expectativas perversas dependen en gran medida del origen del problema. Como se recordará, en nuestro análisis éste se originó con un déficit fiscal provocado por un aumento del gasto público (inversión pública) para el cual el gobierno no tenía financiamiento propio. Si este mayor déficit persiste, los especuladores no esperarán que una devaluación ajuste el mercado de divisas. Por el contrario, esperarán nuevas devaluaciones. Si, en cambio, el gobierno ajusta su presupuesto y restaura el equilibrio fiscal, los agentes económicos podrán tener más confianza en que se está logrando un equilibrio macroeconómico. Por cierto, el monto de la devaluación también influye en estas expectativas. Una devaluación insuficiente para no afectar demasiado la inflación alertará a los especuladores de que vendrán otras devaluaciones.

Este proceso del mercado de divisas también ocurre con los mercados de bienes, si es que existen controles de precios, como de hecho ocurría en los años '50 y '60. En esos casos, la especulación se producía con los bienes, especialmente los que eran de primera necesidad. Esta situación la vivió Chile a comienzos de los años '70, bajo el gobierno del Presidente Allende, cuando se expandió fuertemente la masa monetaria y al mismo tiempo se generalizaron los controles de precios. Como la economía estaba casi con ocupación plena, no había posibilidades de aumentar la oferta de bienes en proporción similar a la demanda. Cundió la especulación en bienes, se produjo acapara-

miento, escasez de bienes y la inflación se intensificó, llegándose a una hiperinflación en 1973, cercana al 1000%. Paralelamente, se agudizó el desequilibrio comercial, con un déficit de balanza de pagos inmanejable y las reservas internacionales casi agotadas.

Se puede sintetizar lo analizado hasta aquí, con la siguiente conclusión. Un desequilibrio macroeconómico expansivo, originado internamente, en una economía cerrada, genera a la vez un aumento de la inflación y un desequilibrio de la balanza de pagos. Si el país puede acceder a préstamos externos, puede evitar la devaluación, la inflación y la pérdida de reservas, con lo que probablemente la inflación sea menor. Pero tan pronto el país deja de tener acceso a los préstamos externos, será inevitable la devaluación y el inicio de una espiral inflacionaria difícil de detener.

ii) La economía abierta

En las décadas más recientes, el contexto económico general ha sido muy distinto, en términos de que ahora existen *economías abiertas, tanto comercial como financieramente*. La dinámica del desequilibrio en el ámbito financiero tiene algunas diferencias con la situación anterior, aunque las consecuencias para la población no son muy distintas. La principal diferencia es que en este modelo el tipo de cambio desempeña un doble papel: aparte de ser una relación de precios entre los bienes nacionales y los bienes del exterior, o si se quiere, entre los bienes transables y los no transables, es también el precio de un activo, a saber, las monedas extranjeras que forman parte de los portafolios de los inversionistas.

Como consecuencia de las reformas económicas de mercado de los años '80 y '90⁴, los sistemas financieros se han abierto y liberalizado, permitiéndose las transacciones financieras con el exterior en casi todos los países, a precios de mercado, dentro de marcos regulatorios muy liberales. Ha desaparecido, así, el monopolio de Estado que prácticamente existió por décadas en el mercado financiero. Ahora no sólo los gobiernos sino también las empresas y los particulares pueden endeudarse con bancos en el exterior, remesar capitales y utilidades hacia y desde los países, operar con títulos financieros internacionales, hacer transacciones con divisas, etc. Esto es lo que se denomina la *globalización financiera* que ha acarreado un crecimiento espectacular de las operaciones financieras a nivel mundial. Cada día se transan en los mercados cambiarios de todo el mundo 2 trillones de dólares, en una actividad que no cesa durante las 24 horas del día, debido a las diferencias horarias entre los

⁴ Tema tratado en el capítulo siguiente.

países⁵. La actividad financiera mundial ha superado con creces el volumen del comercio internacional de bienes y servicios.

Este nuevo modelo financiero de economía abierta ha traído muchas ventajas, aunque también nuevos riesgos. Ahora los países tienen enormes posibilidades de emprender proyectos de inversión, si es que son rentables, gracias al financiamiento que pueden obtener en el mercado de capitales. Pero también pueden caer víctimas fáciles de los especuladores internacionales, si éstos perciben alguna debilidad en el equilibrio macroeconómico de un país y prevén que deberá producirse una devaluación. Es lo que le ocurrió a América Latina a comienzos de los años '80, a México en 1994-95 y a algunos países asiáticos en 1997-98.

El proceso se inicia con un *boom* financiero. América Latina ha vivido dos episodios de *boom* financieros, el primero de ellos en los años '70. En ese tiempo se produjo un exceso de liquidez en el mundo, a raíz de la crisis del petróleo que transfirió enormes excedentes financieros desde los países occidentales a los países árabes, excedentes que estos últimos colocaron en la banca internacional para ser invertidos financieramente. Bajaron las tasas de interés y los bancos, ansiosos de encontrar clientes, estimularon el endeudamiento de América Latina, una región que se mantuvo creciendo dinámicamente a pesar de que los países industriales estaban sufriendo la estanflación que siguió a la crisis del petróleo.

En la mayoría de los países de la región, el endeudamiento externo le permitió a los gobiernos emprender ambiciosos proyectos de inversión, los que financiaron con deuda externa. En algunos países, como Chile, el endeudamiento fue principalmente privado, gracias a que se había producido ya la liberalización financiera que otros países adoptarían más tarde. En este país, el gobierno militar de la época estaba aplicando una rigurosa política de equilibrio fiscal, pero en cambio permitió que el sector privado, y en particular algunos conglomerados financieros, se endeudaran sin medida. Se argumentaba que si los privados se endeudaban era porque resultaba rentable hacerlo: seguramente las evaluaciones de costo-beneficio arrojaban que los retornos de las inversiones eran más altos que los costos financieros, o sea, las tasas de interés. Sin embargo, al endeudarse masivamente y en el exterior, el país como un todo se endeudó y cuando se produjo la crisis de pagos, el Gobierno, presionado por los organismos financieros internacionales, se vio obligado a avalar la deuda privada, con lo que ésta se hizo pública.

⁵ *The Economist*, Noviembre 20, 1999, p. 96.

Por un período limitado, durante los años '70, los países pudieron mantener altos ritmos de crecimiento económico, pero con un crecimiento del gasto más rápido que el crecimiento del ingreso. El déficit de ahorro se financió con aumento de la deuda externa. Por esta razón, se denominó a este período como un "*modelo de crecimiento estimulado por la deuda*" (en inglés se acuñó la expresión "*debt-led-growth*").

El segundo episodio de *boom* financiero ocurrió en los años '90, una vez recuperada la región de los ajustes de los años '80. Se produjo entonces una gran afluencia de inversión extranjera. Esta fue estimulada por las privatizaciones y reformas económicas de mercado que emprendieron los países y que abrieron interesantes oportunidades de negocios al capital extranjero. Por lo tanto, el crecimiento económico latinoamericano de los años 90 puede considerarse un "*foreign investment-led-growth*", o *modelo de crecimiento estimulado por la inversión extranjera*. Un efecto de este modelo, es que la región, que había logrado un superávit comercial con gran dificultad, a partir de 1992 volvió a incurrir en déficit comercial, el primero desde 1981⁶.

Un efecto de este tipo de crecimiento, estimulado por los ingresos de capitales, es que los altos flujos financieros incrementan las reservas internacionales las cuales, al monetizarse, estimulan el gasto interno. Generalmente, esta bonanza financiera va acompañada de atractivas condiciones de los préstamos externos, es decir, tasas de interés más bajas que en los mercados locales, las que estimulan a los agentes económicos a endeudarse. La llamada "plata dulce" induce mayores gastos, tanto en inversiones como en consumo. El crecimiento del gasto se acelera, las empresas hacen mejores negocios, aumenta el ritmo de actividad y de producción, disminuye el desempleo y crecen los salarios. La mayoría de la población experimenta una mejoría económica y un mayor bienestar. Las empresas adoptan expectativas optimistas porque mejoran sus utilidades, los precios de la bolsa suben y los accionistas se tornan más ricos, pues sus propiedades se valorizan. Se emprenden proyectos más ambiciosos de inversión. Los consumidores y trabajadores también adoptan estilos de vida más holgados, con mejores viviendas, mejores vacaciones, automóviles, etc. Se abaratan los precios de los bienes transables en relación a los bienes no transables, con lo cual el tipo de cambio real disminuye y la moneda se sobrevalúa⁷.

⁶ Ricardo Ffrench-Davis, "Políticas macroeconómicas para el crecimiento", *Revista de la CEPAL N° 60*, diciembre 1996, p. 25. También del mismo autor, *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina*, McGrawHill Interamericana, Santiago, 1999.

⁷ El tipo de cambio real se define también por la relación de precios entre bienes transables y no transables. Al aumentar la oferta de divisas se expande el gasto interno, presio-

En el proceso, el crecimiento del gasto que se acelera tiende a superar al crecimiento del ingreso y de la producción. Se comienza a desahorrar. Esto se manifiesta en primer lugar en un aumento más rápido de las importaciones. La balanza comercial empeora, a lo que se añade un pago de intereses por los préstamos externos más abultado que deteriora la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este indicador, medido como proporción del PIB, es un termómetro del estado de salud de la economía. Mientras su nivel no sobrepasa un cierto umbral, por ejemplo, el 4%, no hay demasiada preocupación. En efecto, el rápido crecimiento económico y el aumento de los precios de las acciones estimulan nuevas entradas de capitales por las favorables expectativas que tienen los inversionistas. Pero esos capitales externos pueden ser de dos clases: de largo y de corto plazo. Los *capitales de largo plazo* son los que traen inversionistas que vienen a iniciar un proyecto empresarial, con inversiones en activos físicos, como los proyectos en la minería, el comercio, la industria o la actividad forestal. Estas inversiones tienen un horizonte de largo plazo. En cambio, los *inversionistas de corto plazo* son los que invierten sus capitales en activos financieros de fácil liquidación, como acciones, depósitos bancarios o fondos mutuos. Estos capitales sólo buscan maximizar la diferencia de rentabilidad que pueden obtener si los invirtieran en otro país, tomando en cuenta el factor riesgo que están asumiendo al invertir en un país determinado.

Estos capitales de corto plazo son los que pueden generar inestabilidad e iniciar un ciclo recesivo, por la facilidad con que se liquidan los activos, deprimiendo así los precios de los títulos financieros y debilitando la moneda, al aumentar la demanda por divisas. Las señales de alerta provienen de unos pocos *indicadores macroeconómicos*: el déficit de la cuenta corriente como proporción del PIB, el déficit fiscal, también en proporción al PIB, los plazos de vencimiento de las inversiones financieras, la relación entre el crecimiento del gasto y el crecimiento del ingreso, la relación entre crecimiento del ingreso y el crecimiento potencial, los movimientos de las reservas internacionales, las tendencias de la inflación, por mencionar algunos. Cuando varios de estos indicadores muestran movimientos desfavorables, los inversionistas de corto plazo comienzan la retirada. Un hecho fortuito puede desencadenar la estampida, como la quiebra de alguna empresa relevante o un hecho político desfavorable. Generalmente, el primer efecto es una caída fuerte de la bolsa, uno de los mercados más fluidos que existe, con lo que se genera un efecto

nando al alza a los precios de los bienes y servicios no transables (por ejemplo, viviendas). En cambio, los precios de los transables son más influidos por los precios internacionales. Esta relación de precios cae. Es la otra cara de lo que ocurre en el mercado de divisas.

riqueza negativo (los consumidores disminuyen su consumo e inversiones en viviendas, tanto por la pérdida de riqueza financiera como por las expectativas de aumento del desempleo). Luego viene la presión sobre el tipo de cambio, la demanda por más crédito local (para comprar divisas) y una tendencia al aumento de la tasa de interés, que deprime la inversión.

Se desata una verdadera batalla entre las autoridades del Banco Central y los especuladores. La misión del Banco Central es defender el valor de la moneda. Los especuladores la atacan, en su demanda intensificada por divisas, para salir del país. Los instrumentos del Banco Central, aparte del tipo de cambio, son la regulación de la liquidez monetaria y la tasa de interés. La defensa de la moneda induce al Banco Central a restringir la liquidez, permitiendo un aumento de la tasa de interés. Esta es una defensa porque con mayores tasas de interés, se desestimula la demanda por créditos a la vez que se estimula la entrada de capitales externos (o se desalienta la salida de los mismos). Pero todo depende de la credibilidad de los inversionistas en las políticas del Banco Central. Si éstos creen que la defensa es débil y no se sostendrá por mucho tiempo, no cejarán en su intento por convertir moneda local en divisas. Si se convencen de la firmeza del Banco Central, podrán aceptar que es mejor negocio quedarse en el país. Pero esta credibilidad en el Banco Central depende también fuertemente del estado de los demás indicadores que se señalaba más arriba.

B. Desequilibrios de origen externo

Los desequilibrios de origen externo son aquellos que se deben a cambios adversos al país en sus relaciones económicas internacionales. Estos cambios pueden deberse ya sea a un deterioro de las condiciones del comercio exterior o a un deterioro de las condiciones financieras con el exterior.

Estos deterioros pueden darse tanto en situaciones de economías cerradas o de economías abiertas. Una economía cerrada no significa autarquía o autosuficiencia absoluta, es decir, ausencia de toda relación económica con el exterior. Significa más bien restricciones al libre flujo del comercio o al libre flujo de los capitales. Un significado más específico, que es el que hemos estado usando, es el de restricciones a los movimientos de capitales. En las décadas de post-guerra, en América Latina hubo distintos regímenes comerciales, unos más proteccionistas o restrictivos, y otros más liberales. Pero en prácticamente todos los países, con algunas excepciones en Centroamérica, siempre hubo fuertes restricciones a los movimientos de capitales y mercados cambiarios muy controlados.

En el ámbito comercial, en cambio, aun cuando había regímenes restrictivos que limitaban las importaciones, los países mantuvieron sistemas comerciales muy activos basados en exportaciones primarias que financiaban la mayor parte de las importaciones. De esta forma, los países eran también muy vulnerables a la inestabilidad de los mercados de productos primarios. De aquí que una caída de los precios de exportación o un deterioro de los términos de intercambio podía iniciar una espiral de desequilibrios macroeconómicos internos⁸. Este fue un tema predilecto de los primeros años de la Cepal y de los escritos de Raúl Prebisch.

¿Cómo se transmite al interior un cambio adverso en el mercado de exportación? Si se supone una caída en el precio de exportación, el primer impacto lo recibirían los productores nacionales, quienes obtendrían menos divisas en retorno a su exportación. Inicialmente, esto podría afectar sólo las utilidades de los exportadores, pero si persistieran esas condiciones, después de algún tiempo los exportadores con menor capacidad económica, o cuyos costos de producción fuesen más altos, se verían obligados a disminuir su producción o simplemente a cerrar sus operaciones. Esto sería un factor generador de desempleo, iniciándose así lo que se denomina un "*efecto multiplicador*" *negativo*, con repercusiones en otras actividades por la caída del poder adquisitivo de los trabajadores afectados y de los proveedores de insumos a esas actividades de exportación.

Pero hay otro efecto adicional, tradicionalmente muy significativo. Se trata de los efectos fiscales adversos que genera la caída del valor de las exportaciones. Generalmente, en algunas economías latinoamericanas los gobiernos reciben una proporción importante de sus ingresos desde los sectores exportadores, ya sea por los impuestos que cobran o porque hay empresas exportadoras de propiedad fiscal, cuyas utilidades se transfieren al fisco (ver cuadro IV.3).

Cuadro IV.3. Ingresos fiscales provenientes de empresas públicas exportadoras (porcentaje del PGB)

	1980-1981	1982-1984	1985-1990
Chile (cobre)	2,5	2,1	4,4
México (petróleo)	7,8	14,1	11,1 ^a
Venezuela ^b (petróleo)	18,5	17,4	12,8 ^c

Fuentes: Patricio Meller, "The Roles of International Financial Institutions: A Latin American Reassessment", en UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, United Nations, 1994, cuadro 6.

Nota: ^a 1985-1989.

^b Desde 1983-1987 incluye ganancias cambiarias que fluctuaron en torno al 5% del PGB.

^c 1985-1987.

⁸ El índice de los términos de intercambio mide la relación entre el índice de precios de las exportaciones y el índice de precios de las importaciones.

Entonces, el *shock* externo se convierte también en un *shock* fiscal. Al caer los ingresos fiscales, el gobierno incurre en un déficit fiscal, a menos que sea capaz de disminuir también los gastos. Como éstos generalmente tienen bastante rigidez a la baja, es casi inevitable la generación del déficit. Tenemos así planteada una situación formalmente similar a la que se discutía antes, cuando se analizaba el caso de un déficit fiscal generado por un programa de inversiones muy ambicioso. Ahora, el origen del déficit es el *shock* externo. Las consecuencias monetarias y financieras son similares, aunque ciertamente las consecuencias reales sobre el crecimiento a largo plazo son diferentes. En efecto, un programa de inversiones contribuye a aumentar el *stock* de capital y las posibilidades de mayores ingresos futuros, si es que los efectos monetarios a corto plazo se manejan adecuadamente. En cambio, una caída de los términos de intercambio empobrece al país.

3. Políticas de ajuste

Como se ha visto, un desequilibrio macroeconómico repercute de dos maneras: aumenta la inflación y/o aumenta el déficit de balanza de pagos. En las economías cerradas tiende a prevalecer el primer efecto, porque no hay demasiadas posibilidades de financiar un déficit de balanza de pagos⁹. En las economías abiertas, los desequilibrios no se manifiestan tanto en inflaciones descontroladas, como en los años '80, sino más bien en déficit de balanzas de pagos, y más específicamente en *déficit crecientes de cuenta corriente*.

Como estos desajustes tienden a intensificarse y a generar dinámicas perversas, es indispensable su corrección a fin de evitar males mayores. Lamentablemente, toda corrección de desequilibrios es dolorosa y provoca costos sociales. De lo que se trata es que el remedio no sea peor que la enfermedad. Es decir, que los costos económicos y sociales que se generan por los ajustes no se incrementen innecesariamente, y que ellos no recaigan excesivamente en los sectores más vulnerables. Mientras más demoren los correctivos, mayor será la intensidad de los desajustes acumulados y por lo tanto, mayor será el costo social en que se incurra. Correcciones oportunas pueden minimizar los costos sociales de los ajustes.

Por otra parte, un diagnóstico y una estrategia adecuada de ajuste contribuirá también a minimizar los costos. Muchas veces, los costos sociales excesivos resultan de políticas inadecuadas, que no discriminan suficientemente entre

⁹ Excepto cuando se negocian créditos externos condicionados para fines de financiar la balanza de pagos.

las causas del desequilibrio y los mecanismos que se han puesto en acción. Una crítica frecuente que se le hace al Fondo Monetario Internacional es que en sus recomendaciones y exigencias de ajustes, aplica un modelo standard de interpretación, que enfatiza las políticas agregadas, sin suficiente discernimiento respecto de diferentes variables y situaciones nacionales. Sobre esto se volverá más adelante¹⁰.

¿Cuál es el objetivo central de una política de ajuste? Por el momento, se hará el análisis partiendo del supuesto de que el problema es un desequilibrio de balanza de pagos originado por un *shock* comercial externo (es decir, se ignorará transitoriamente el tema inflación). Por lo tanto, el objetivo que debe buscar el ajuste consiste en generar los recursos suficientes para cubrir ese déficit. Esos recursos tienen que ser en divisas, porque así se expresa el déficit externo. El desequilibrio le significa un compromiso al país como un todo frente al exterior. Por lo tanto, esta dimensión del problema consiste en un *ajuste externo*. Pero los recursos reales para generar las divisas deben originarse fundamentalmente dentro del país. A menudo, los países con problemas de pagos externos recurren a un financiamiento externo compensatorio, pero éste es un alivio transitorio que no excluye tener que abordar el *ajuste interno*, es decir, generar recursos nacionales que deben convertirse en recursos externos. Esto significa un compromiso para los sectores público y privado, los que deben aumentar sus excedentes financieros. Este es el proceso que debe ocurrir. Las políticas de ajuste se refieren, entonces, a los instrumentos y mecanismos que se utilizan en diversos ámbitos de la economía, para lograr esa generación y transferencia de recursos.

A estas alturas será muy conveniente recurrir a la ecuación básica del producto y del gasto, que muestra las relaciones entre los recursos internos y externos:

$$1) \quad \text{PIB} = C + I + \text{EX} - \text{IM},$$

en que PIB es el producto interno bruto, C es el gasto en consumo, I es la inversión interna, EX las exportaciones e IM las importaciones.

¹⁰ Hasta la Gran Depresión iniciada en 1929 prevaleció el régimen de patrón oro, que propiciaba un ajuste automático. Esto significaba que el propio desequilibrio de balanza de pagos generaba un flujo de salida de reservas de oro, que restringía el circulante, deprimía los precios internos y/o el nivel de actividad, y por esa vía, se restauraba el equilibrio. Este enfoque fue actualizado en décadas recientes en el enfoque monetario de la balanza de pagos. Frente a los enfoques de ajustes automáticos, está la alternativa de los enfoques que promueven ajustes a través de políticas y regulaciones. El objetivo es hacer menos traumáticos los ajustes y minimizar la caída del nivel de actividad económica.

De aquí, se desprende

$$2) \quad \text{PIB} - (\text{C} + \text{I}) = \text{EX} - \text{IM}$$

En la ecuación 2) se han reordenado los términos de manera que se muestra que el excedente financiero del país (exceso del producto sobre el gasto total en consumo e inversión) es equivalente al excedente en balanza comercial (exportaciones menos importaciones). A la inversa, cuando el país gasta en exceso sobre su ingreso, incurre al mismo tiempo en un déficit de balanza comercial. Por esto es que cuando el gasto crece más rápidamente que el ingreso, es decir, se está generando un desequilibrio macroeconómico, el primer indicador es un aumento del déficit en balanza comercial o cuenta corriente (que en este caso simplificado coinciden, porque hemos omitido los pagos de intereses, que forman parte de la cuenta corriente).

Si consideramos también los intereses pagados al capital externo (INT), éstos deben descontarse de ambos lados de la ecuación 2:

$$3) \quad (\text{PIB} - \text{INT}) - (\text{C} + \text{I}) = \text{EX} - \text{IM} - \text{INT}$$

$$4) \quad \text{PNB} - (\text{C} + \text{I}) = \text{CTACTE}$$

En vez de hablar del PIB, ahora nos referimos al PNB, el producto nacional bruto. La balanza comercial menos los intereses netos pagados al exterior constituye la cuenta corriente (CTACTE)¹¹. En lo sustantivo, no hay mayores cambios, aunque ahora tenemos definido el saldo de cuenta corriente como balanza comercial menos el pago de los intereses. Este saldo se iguala con el exceso del producto nacional sobre el gasto interno¹².

Un déficit en cuenta corriente puede financiarse de dos maneras: o se recurre a las reservas internacionales del país o se obtienen recursos frescos de capital en el exterior. La ecuación general de la balanza de pagos nos indica que el saldo de la cuenta corriente más el saldo de la cuenta de capital (CTACAP) debe coincidir con la variación de reservas internacionales. En otras palabras, la suma algebraica de estas tres variables debe ser igual a cero:

¹¹ Estrictamente, habría que incluir también los ingresos obtenidos por otros factores productivos pagados entre el país y el resto del mundo.

¹² La ecuación 4 también se puede leer en otros términos: el ahorro nacional (producto menos consumo) más el ahorro del exterior (saldo negativo de la cuenta corriente) deben ser iguales a la inversión interna. Si el ahorro nacional es muy inferior a la inversión, se requiere el complemento del ahorro del exterior o su equivalente, un déficit en la cuenta corriente.

5) CTACTE + CTACAP = VARRESINT

Cuando se inicia un proceso sostenido de desajuste macroeconómico, debido a un *shock* comercial, las reservas internacionales del país tienden a disminuir. Al llegar a un umbral crítico (por ejemplo, dos meses el valor de las importaciones, aunque esto es relativo), las autoridades pueden estimar que no es factible que ellas sigan disminuyendo, a riesgo de incurrir en un colapso de la economía (cesación de pagos e interrupción de abastecimientos importados). Por lo tanto, es necesario poner en marcha un proceso de ajuste¹³.

En condiciones ideales, el *shock* externo podría ser compensado por un aumento en el saldo de la cuenta de capitales, es decir, por un aumento de la entrada neta de capitales desde el exterior. En una situación de crisis, sin embargo, las mismas razones que explican el deterioro de la cuenta corriente llevan también a un deterioro de la cuenta de capital, porque los inversionistas evalúan negativamente la estabilidad económica del país afectado, y sobre todo, la estabilidad cambiaria, que es un factor determinante de la rentabilidad del capital extranjero. Es decir, el país que entra en crisis deja de recibir los flujos netos de capitales de tiempos normales y se sume en una situación de iliquidez en el mejor de los casos, y de insolvencia, en el peor de ellos.

De ahí la necesidad de revertir el desequilibrio inicial, ajustando el gasto interno. La pregunta clave es cómo lograrlo. Analizaremos el problema por partes.

Un primer objetivo obvio de política es aumentar el saldo de la cuenta de capital mediante un financiamiento externo. Pero como ya se dijo, esto es muy difícil en situaciones de crisis, al menos en la fase inicial. En etapas más avanzadas del ajuste, es crucial y estratégico recurrir a este objetivo. Un segundo objetivo sería disminuir el déficit corriente. Un tercer objetivo es disminuir el gasto. Y un cuarto objetivo estratégico es aumentar el ingreso o producto. Como se verá pronto, este cuarto objetivo también es muy difícil de lograr en las primeras etapas, y más bien ocurre lo contrario, que tiende a disminuir. En etapas más avanzadas, debe dársele una prioridad más alta al aumento del producto. Tenemos, entonces, que en una *primera fase de una estrategia de ajuste*, las políticas más factibles son disminuir el gasto y el

¹³ De acuerdo a los ajustes automáticos, la disminución de reservas internacionales debería traducirse en pérdida de liquidez en la economía, aumento de tasas de interés y restricción de la actividad productiva. Por lo tanto, si no se producen estos efectos, es porque la autoridad ha compensado la pérdida de reservas proveyendo de liquidez adicional, lo cual sería un error según este enfoque.

déficit corriente. A esto se hacía referencias antes con las expresiones *ajuste interno* y *el ajuste externo*, respectivamente.

A. Ajuste externo

Como se ha visto, el déficit corriente se origina porque las exportaciones no alcanzan a cubrir el valor de las importaciones más los pagos de intereses. Por lo tanto, la estrategia requiere ojalá *tres procesos al mismo tiempo*: aumentar las exportaciones, disminuir las importaciones y disminuir los pagos de intereses.

El instrumento que más directamente actúa sobre el comercio exterior es el *tipo de cambio*¹⁴. La recomendación standard es que cuando se ha llegado a un déficit corriente excesivamente grande, la moneda debería devaluarse¹⁵. Al aumentar el precio de la divisa, se encarecen las importaciones, desalentándose el gasto en ellas, en tanto que los exportadores se verían beneficiados por un aumento de sus retornos. Sin embargo, estas reacciones tienen rezagos. En general, puede esperarse que las importaciones reaccionen más rápidamente que las exportaciones. También importa la elasticidad de oferta que puedan tener las exportaciones, ya que si existe una rigidez muy grande, será difícil un aumento de ellas antes de un plazo relativamente largo, que puede ser más de un año. Algunas exportaciones basadas en recursos naturales relativamente fijos en dotación tienen esta característica. A mayor proporción de exportaciones industriales, puede esperarse que habrá una respuesta más dinámica de la oferta.

Sin embargo, las variaciones en el tipo de cambio tienen también otros efectos, de carácter financiero. Como se mencionó antes, el tipo de cambio ya no

¹⁴ En el texto se supone un régimen de tipo de cambio fijo o administrado, que ha correspondido a la generalidad de los casos en América Latina. Sin embargo, cada vez se tiende a usar más el régimen de tipo de cambio libre o flotante, o su opuesto, un régimen dolarizado, en que la moneda se amarra al valor del dólar sin dejar lugar a modificaciones de la paridad. Las opciones dependen del enfoque de política macroeconómica y en particular, de dónde se quiera poner el costo de los ajustes.

¹⁵ Nótese que esto supone que hay una política cambiaria regulada o fijada por la autoridad. La volatilidad financiera internacional en tiempos recientes ha estimulado el debate sobre qué política cambiaria es la más adecuada. Cada vez más hay quienes propician un tipo de cambio de libre flotación, lo cual le permitiría a las autoridades más libertad para fijar su propia política monetaria. Pero ello supone también más responsabilidad tanto de la política económica como de las empresas, en cuanto a asumir riesgos. Desde los años '70, el número de países con tipos de cambio flexibles ha aumentado considerablemente. Ver revista *The Economist*, 30 de enero de 1999, "A Survey of Global Finance", p. 16.

es sólo un precio relativo entre bienes transables y no transables, sino también es el precio de un activo. Como tal, incide directamente en los movimientos de capitales.

El primer problema que enfrenta una política de devaluación es el temor de las autoridades a que el aumento del tipo de cambio nominal se traduzca en aumento de precios internos, por el encarecimiento de las importaciones y sus efectos encadenados, con lo que el tipo de cambio real aumentaría sólo transitoriamente perdiéndose los efectos más duraderos de la devaluación. Por lo tanto, el ajuste del tipo de cambio nominal no asegura necesariamente el ajuste del tipo de cambio real. Mucho dependerá de la evolución de los salarios. Si existe indexación salarial, es muy probable que la devaluación real se revierta y se termine con un nivel de precios más altos. En ausencia de indexación, y si los reajustes de salarios no siguen a la inflación, hay más probabilidades de que la devaluación real prospere. Por cierto, esto demuestra que una devaluación real afecta negativamente los salarios reales, lo cual es una manifestación clara de los efectos sociales que tiene un ajuste.

Un segundo problema de una devaluación es el efecto sobre el costo del capital. Como se trata de una economía abierta financieramente, el costo del capital suele acercarse a la tasa de interés en el exterior más una prima por el riesgo país. En países de alto riesgo, esa prima será más alta, con lo que se eleva en esa proporción el costo del capital. Pero esto es válido en condiciones de estabilidad cambiaria. Si existieran expectativas de devaluación, ellas aumentarían el costo del capital. Esto es así porque un inversionista extranjero, para invertir en el país, requeriría un retorno a su inversión equivalente a la tasa de interés en el exterior, más la prima por riesgo país y más la devaluación esperada, para así poder rescatar su capital en condiciones equivalentes a una inversión hecha en el exterior.

Al incurrir el país en una crisis externa, si hay amenazas de devaluación se incrementará entonces el costo del capital requerido por los inversionistas extranjeros. Esto es lo que lleva a las autoridades monetarias a desconfiar del uso de la devaluación como mecanismo de ajuste. El riesgo que temen es que una devaluación desate expectativas de nuevas devaluaciones, con lo que se podría iniciar una espiral de devaluaciones, más inflación, aumento de las tasas de interés, recesión económica. En estas coyunturas es cuando se producen verdaderos enfrentamientos financieros entre las autoridades monetarias que buscan mantener la estabilidad cambiaria, y los especuladores que atacan la moneda, convencidos que habrá nuevas devaluaciones.

Si una devaluación resulta exitosa, en el sentido que el conjunto de la política macroeconómica es creíble y ella no se traduce en aceleración inflacionaria, excepto por un breve período, puede esperarse que haya una disminución del déficit comercial en un plazo entre uno y dos años. Este sería el inicio de la recuperación. En América Latina durante los años '80, y después de la crisis de la deuda, como producto de fuertes devaluaciones el déficit comercial no sólo disminuyó sino se convirtió en un excedente comercial (ver cuadro IV.4). Es decir, las exportaciones llegaron a superar a las importaciones. Esto representó un importante aumento del ahorro nacional, por encima de la inversión interna, lo cual hizo posible generar recursos para ser transferidos al exterior en pago de la deuda. En algunos países esto se logró sin graves distorsiones macroeconómicas, en tanto en otros, como Brasil, generó hiperinflaciones y expectativas muy perversas, que postergaron por mucho tiempo la recuperación.

Por cierto, otros factores actúan también para realizar el ajuste externo. Una tentación muy frecuente de las autoridades y de sectores interesados, es recurrir a medidas proteccionistas para restringir las importaciones. Pero esta estrategia arriesga introducir ineficiencias de asignación de recursos que a la larga pueden ser difíciles de revertir. Desde otro lado, la restricción de la demanda agregada también contribuye al ajuste externo, al incidir en el producto nacional, que es una variable muy relevante en el gasto en importaciones. Pero dejaremos pendiente por el momento el uso de esta política, hasta la sección sobre el ajuste interno.

La otra variable que pesa directamente sobre el saldo de la cuenta corriente es el *pago de los intereses*. Si la crisis se origina por un *shock* financiero externo, es muy probable que esto incluya un fuerte aumento de las tasas de interés internacionales. Es lo que ocurrió a comienzos de los años '80. Es muy difícil disminuir el pago de intereses, porque éstos representan los ingresos corrientes de la banca e inciden directamente en sus utilidades. Para los bancos sería muy complicado explicarles a sus accionistas que caen las utilidades por condonación o disminución de intereses, cuando los mercados empujan las tasas al alza. En cambio, los bancos pueden estar dispuestos a *renegociar el pago de las amortizaciones del capital*, si es que tienen credibilidad las políticas de ajuste de los países deudores. En la crisis de los '80, lo que ocurrió fue que el Fondo Monetario Internacional avaló las renegociaciones de la deuda y permitió que los países que se sometían a sus recomendaciones obtuvieran créditos frescos con los cuales refinanciar sus deudas atrasadas.

Entonces, lo que tiene que pasar con la cuenta corriente es que se produzca un excedente comercial, por exceso de exportaciones sobre importaciones, suficiente como para financiar los pagos de intereses; o en su defecto, generar un saldo positivo de la cuenta de capital que permita cubrir la diferencia. Pero estos capitales frescos son los que deben negociarse internacionalmente. En este contexto, el mercado de bonos de la deuda externa que se creó bajo el amparo del Plan Brady a fines de los años '80 ayudó a disminuir la carga de la deuda.

B. Ajuste interno

La ecuación 4) muestra que para que el ajuste externo tenga éxito es necesario que también se produzca un ajuste interno. En otras palabras, la creación de un superávit comercial o un saldo positivo en la cuenta corriente es la otra cara de un *esfuerzo de ahorro nacional*. Más aun, de un esfuerzo por crear un excedente financiero interno de modo que el producto o ingreso sean más altos que el gasto interno. Esto es lo mismo que afirmar que el ahorro nacional debe ser superior a la inversión. Si todo el ahorro se absorbiera en la inversión, no quedarían recursos disponibles para transferir al exterior. Es un gran esfuerzo financiero el que se requiere, ya que los países en desarrollo, como los latinoamericanos, normalmente enfrentan una situación en que la inversión es superior al ahorro nacional. A fin de aumentar la tasa de crecimiento, deben aumentar la tasa de inversión y si el ahorro nacional no alcanza, debe ser complementado con ahorro externo. Pero en estos procesos de ajustes financieros, estos países se ven obligados a hacer exactamente lo contrario: disminuir su inversión, a pesar de que están aumentando el ahorro, para dejar espacio a las transferencias al exterior. Es una de las paradojas dolorosas de los ajustes económicos. Cuando más se necesita aumentar la inversión para generar recursos que se han hecho muy escasos, hay que disminuirla para darle prioridad a los pagos al exterior. Esto debiera llevar a actuar a los acreedores con mayor visión, ya que si asfixian a sus deudores, lo más probable es que tampoco puedan recuperar sus acreencias, porque un país arruinado es incapaz de pagar deudas.

Al respecto, es interesante recordar un episodio que se produjo después de la primera guerra mundial. El Tratado de Versalles obligó a Alemania a pagar reparaciones a los países que triunfaron en esa guerra, como indemnizaciones por los daños provocados. John Maynard Keynes, el gran economista inglés, se opuso tenazmente a esa política, no porque no considerara justo que Alemania hiciera reparaciones, sino porque le parecía fatal para la paz europea que un país derrotado, con su economía destruida, fuera obligada a generar recursos internos para transferirlos al exterior. Preveía que Alemania no po-

dría reconstruir su economía, se prolongaría el estancamiento y se crearía una amenaza a la paz. Lamentablemente, la historia le dio la razón.

En los años '80, los países latinoamericanos vivieron una situación parecida, pero no a causa de una guerra, sino por las malas políticas que habían seguido. Sin embargo, las renegociaciones facilitadas por los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, más la política propiciada por el Secretario del Tesoro norteamericano William Brady, permitieron un alivio de la carga mediante la postergación de los pagos de amortizaciones. Ello no impidió, sin embargo, que en promedio la región sufriera un estancamiento de su ingreso per capita durante toda la década, lo que llevó a denominarla la "década perdida".

¿Cómo se hace el ajuste interno? La ecuación del excedente financiero 6) definida antes, se puede desagregar en sus componentes privado y público, de manera que:

$$6) \quad \text{PNB} - (\text{C} + \text{I}) = [\text{PNBDISP} - (\text{C} + \text{I})\text{PRV}] + [\text{T} - (\text{C} + \text{I})\text{GBN}], \text{ donde}$$

PNBDISP: producto nacional disponible para el sector privado

(C+I)PRIV: gasto privado

(C+I)GBN: gasto del gobierno

T: impuestos

Esta ecuación descompone el excedente financiero nacional en los excedentes del sector privado y del sector público (impuestos menos gasto público). Si lo fundamental es disminuir el gasto interno, hay que partir identificando qué sector es el que ha contribuido más al déficit financiero del país. Pero, sin duda, ambos sectores, público y privado, tienen una responsabilidad en la atenuación del déficit financiero. Los instrumentos que pueden actuar sobre uno y otro sector son diferentes, como se verá a continuación.

i) El ajuste interno privado

La política que ha pasado a ser de uso standard para afectar el gasto privado es la *tasa de interés*, la cual es manejada por el Banco Central¹⁶. Un aumento de esta tasa afecta rápidamente a la inversión y también el consumo que se financia con crédito (especialmente el consumo de bienes durables). Lamen-

¹⁶ Normalmente, el Banco Central fija una tasa de interés de referencia mediante la compra y venta de títulos de su deuda, lo que le permite modificar la liquidez de la economía. Cuando quiere aumentar la liquidez, recurre a la compra de sus títulos, lo cual hace bajar la tasa de interés del mercado.

tablemente, para estos fines, el consumo también se relaciona muy directamente con el ingreso, a través de lo que se denomina la "función consumo". Para rebajar los gastos de los consumidores, hay que inducir una baja del ingreso. O, mirado dinámicamente, para desacelerar el consumo, hay que disminuir el crecimiento del ingreso. La caída de la inversión provocada por un aumento de la tasa de interés tiene precisamente este efecto. Un aumento de la tasa de interés desalienta muchos proyectos de inversión, especialmente aquellos que son de larga maduración y muy intensivos en el uso del crédito. Un ejemplo típico de estas inversiones son los proyectos inmobiliarios, por lo que el sector de la construcción es uno de los primeros en afectarse negativamente con las alzas de interés.

A través de un proceso multiplicador negativo, la caída de la inversión provoca una disminución de ingresos de algunos sectores, los que contraen su actividad, disminuyen el empleo, y por esta vía se afecta también el consumo.

ii) Ajuste interno público

El otro componente del gasto interno es el del sector público, el cual es determinado principalmente en función de la *política fiscal*. El ajuste interno requiere que el gobierno también reduzca el ritmo del gasto fiscal, tanto de consumo como de inversión. Los gastos de consumo del gobierno tienen bastante rigidez, porque el grueso de ellos se compone de los pagos de sueldos y salarios a los empleados públicos. Otro componente importante son los gastos sociales y subsidios a los sectores más pobres, los que en tiempos de crisis incluso deberían aumentar para paliar la cesantía. Un tercer componente del gasto público, que en condiciones recesivas puede ser explosivo, es el pago de intereses por la deuda pública. El alza de las tasas de interés también afecta la deuda pública y los pagos de intereses. Este elemento tiene mucha rigidez. Por lo tanto, muchos componentes del gasto fiscal presentan rigideces a la baja, por lo que la inversión pública suele ser la más afectada con una política fiscal restrictiva, contribuyendo también a los efectos multiplicadores negativos sobre el ingreso.

En términos más precisos, el indicador más relevante de la contribución que la política fiscal hace al ajuste, es el *presupuesto fiscal*. Si existe déficit fiscal, se trata de que disminuya. Si ya hay superávit fiscal, se trataría de aumentarlo. Lo que interesa es el cambio hacia una política más restrictiva. En ambos casos, el gobierno puede actuar con dos instrumentos: el gasto y los impuestos. Un aumento de los impuestos actuaría en la misma dirección, porque afectaría negativamente el ingreso privado y por lo tanto, el gasto privado.

Pero no es fácil modificar los impuestos, porque generalmente se aplican por ley, y la decisión legislativa no es fácil de obtener en esas circunstancias, por las resistencias que se generan en el sector privado a un aumento de impuestos en tiempos de crisis. De ahí que se recurra con más frecuencia al ajuste del gasto, que es de resorte administrativo.

Para complicar más las cosas, los cambios en el balance fiscal no son tan predecibles como parecería a primera vista. Si el ingreso nacional se afecta negativamente, como resultado de las restricciones al gasto privado, los ingresos públicos también se verán afectados porque, dadas las tasas tributarias (y arancelarias a las importaciones), a menor crecimiento de la economía los ingresos tributarios (y arancelarios) también crecen más lentamente. De manera que los gobiernos deben prever y proyectar la probable caída de sus ingresos, cuando hacen sus presupuestos fiscales para el período siguiente. Un error de cálculo, por ejemplo, en el lado optimista (una expectativa de crecimiento superior a la que efectivamente se logre) puede dejar a un gobierno muy desfinanciado, porque sus ingresos tributarios terminaron aumentando más lentamente que lo esperado. Esto podría requerir un ajuste mayor aun en el período siguiente.

Hay varias características del proceso presupuestario que pueden facilitar o hacer más difícil la contribución fiscal al ajuste¹⁷. Las principales son:

- *Tamaño del gasto fiscal* en relación con el PIB. Mientras mayor sea esta relación, un determinado ajuste porcentual del PIB requiere menor ajuste fiscal. O dicho en otras palabras, a mayor tamaño relativo del gasto fiscal, un determinado ajuste proporcional de ese gasto contribuirá más al ajuste del PIB. Por cierto, esto supone que el resto de las variables permanece constante. Por ello es que en los países desarrollados, que tienen una mayor relación gasto fiscal/PIB que los países en desarrollo, el ajuste fiscal tiene mayor eficacia en términos del ajuste del PIB.
- Otra relación relevante es la que existe entre el *déficit fiscal* y el *volumen de las transacciones financieras* o, más simplemente, el volumen de la masa monetaria. En los países en desarrollo esta relación es más grande que en los países desarrollados, ya que esos países tienen sectores monetarios y financieros de menor tamaño relativo. Por lo tanto, cualquier variación de la situación fiscal tiene un mayor impacto en la masa monetaria.

¹⁷ Michael Gavin, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Talvi, "El manejo de la política fiscal en América Latina y el Caribe", *Políticas de Desarrollo*, BID, junio de 1996.

- A mayor *dependencia de los ingresos fiscales respecto de los impuestos indirectos*, el sector fiscal tendrá un mayor sesgo pro-cíclico. Los impuestos indirectos responden rápidamente a los cambios en el volumen de actividad o en las ventas, comparados con los impuestos directos o a los ingresos. Entonces, en períodos de expansión, al aumentar más rápidamente los ingresos fiscales con alto componente de impuestos indirectos, se estimula también un aumento más rápido del gasto fiscal, lo que acelera la expansión. A la inversa, en la contracción los ingresos fiscales disminuyen más rápidamente cuanto más importantes sean los impuestos indirectos, y el gobierno se verá obligado a comprimir sus gastos en mayor proporción, intensificando la contracción. Esto es lo que se denomina el efecto pro-cíclico de la estructura tributaria.

Por cierto las relaciones anteriores no se pueden tomar en forma mecánica. Así, si en la expansión los ingresos fiscales crecen más rápidamente, nada obliga al gobierno a gastar más a esa misma velocidad. Una estrategia fiscal anti-cíclica aprovecharía esa situación de modo que el gasto se expanda menos en la aceleración económica, creando un ahorro fiscal que pueda ser utilizado en la contracción de la economía, para así contribuir menos a la recesión. Los *Fondos de Estabilización de Precios* de las exportaciones primarias contribuyen a una política fiscal anti-cíclica.

Pero, como se verá a continuación, otros factores intervienen también en las estrategias de ajuste a corto plazo.

C. La relación entre ajuste externo e interno, público y privado

Como se ha visto, en una economía abierta e integrada financieramente al exterior, un desequilibrio macroeconómico exige un ajuste que involucra tanto al sector externo, para equilibrar la cuenta corriente con los recursos financieros externos, y a la economía interna, que permita equilibrar el gasto con el ingreso nacional. Por su parte, el ajuste interno supone un ajuste público y un ajuste privado. Aquí surge una pregunta de gran importancia política: *¿dónde se debe cargar el peso de estos ajustes?* ¿Qué sectores deben asumir el costo de los ajustes? Puesto que se deben utilizar distintos instrumentos, como el tipo de cambio, la tasa de interés, el gasto fiscal, los impuestos, y cada uno de éstos actúa sobre ciertos mercados y afecta a determinados sectores de manera más directa, desde el punto de vista de la *distribución del bienestar*, o de la pérdida de bienestar que significa un ajuste, surge una dimensión política, o más precisamente, de *economía política*, en la definición del paquete de medidas que se aplicarán para enfrentar los desequilibrios. Esto lleva a que los

diversos sectores sociales y políticos expresen sus opiniones, cada una desde un ángulo de interés específico, lo que puede acarrear conflictos sociales y turbulencias políticas cuando no se logra un acuerdo consensuado (ver recuadro siguiente).

Recuadro: Dificultades de los ajustes

"Ha quedado una vez más de manifiesto que tenemos un arsenal de política macroeconómica extremadamente poco diversificado. Ahí está todo cargado hacia la tasa de interés. Todos sabemos que los ajustes basados pura y exclusivamente en tasas de interés son ajustes que tienen problemas. Son ajustes que tienden a concentrar sus efectos en los sectores de pequeña y mediana empresa, que no tienen capacidad de financiarse internacionalmente; son ajustes que no discriminan entre el consumo y la inversión; ajustan todo". (De un discurso del senador chileno Carlos Ominami, con ocasión del debate sobre el informe del Presidente del Banco Central, septiembre de 1998).

Para complicar más las cosas, entre los economistas tampoco suele haber opiniones unánimes frente a las distintas alternativas de políticas. Cada economista tiene su propio modelo de descripción de la realidad económica, lo que lleva estructurar prioridades diferentes o a asignarle distinta importancia a los diversos instrumentos. Por ello es que, aun desde un punto de vista técnico, se producen controversias respecto de la manera más eficaz de llevar a cabo un ajuste. Por cierto, a medida que avanza la disciplina de la macroeconomía, muchas controversias del pasado son superadas, pero surgen temas y realidades que plantean nuevos desafíos.

Una de las principales controversias se refiere a la distribución del costo de los ajustes entre el sector privado y el gobierno. Durante el ajuste de la economía chilena en 1998, a raíz de la crisis asiática, esto quedó de manifiesto. Los dirigentes gremiales del sector privado no ahorraron oportunidad para manifestar su demanda de que el gobierno contribuyera al ajuste congelando el gasto fiscal para el siguiente período presupuestario. La economía había estado creciendo en forma sostenida durante la década a ritmos en torno al 8% por año, y el gasto fiscal se había expandido aproximadamente en esa misma proporción. En el segundo año de la crisis, esa tasa de crecimiento cayó al 3,4% y para el año siguiente se pronosticaba un crecimiento en torno al 3%, todavía un resultado positivo considerando que el resto del mundo estaba

bajando sus tasas a entre 1 y 2%, a fines de 1998¹⁸. El gobierno propició ajustar su gasto a un crecimiento entre 2 y 3% pero esto era excesivo, según el sector privado. Para el gobierno chileno era indispensable expandir el gasto, aunque fuera por debajo del PIB, para aliviar el costo social de los sectores más débiles. Su propuesta era mejorar las pensiones de los jubilados y asignar más recursos para capacitación, especialmente de los trabajadores que quedaran cesantes.

¿Cuál era la argumentación del sector privado? Esta se apoyaba en el aumento del costo financiero, es decir, de la tasa de interés, que se había elevado considerablemente, a raíz de las restricciones de liquidez que había impuesto el Banco Central. La tasa de interés se había más que duplicado de un año a otro. Aquí aparece otro elemento del problema, que es el desequilibrio externo, el cual estaba presionando fuertemente al tipo de cambio para una depreciación de la moneda. El Banco Central se propuso defender la paridad de la moneda y evitar una devaluación muy significativa, excepto dentro de la banda (el sistema cambiario chileno se caracterizó en los años '90 por un régimen de banda de flotación). Para ello tenía que elevar considerablemente la tasa de interés a fin de desestimular la compra de divisas y estimular más bien el ingreso de capitales desde el exterior.

Entonces, el desequilibrio externo inicial provocado por la crisis asiática impuso una política de encarecimiento del crédito para inducir tanto un ajuste interno como externo. ¿Había otra alternativa? Muchos economistas propiciaron una devaluación más significativa con el argumento de que un desequilibrio externo se corrige con un instrumento orientado al sector externo, como es el tipo de cambio. Con un tipo de cambio más alto, se podría evitar una alta tasa de interés. Al mismo tiempo, otros sectores propiciaban una disminución del gasto fiscal, a fin de relajar la presión de demanda global y permitir una tasa de interés más baja.

Por cierto, este análisis es muy simplificado, pero sugiere el tipo de dilemas y problemas que deben enfrentar las autoridades frente a una situación de ajustes. Mucho dependerá de los parámetros, los que pueden ser medidos a través de modelos econométricos. Sugiere también que los ajustes admiten más de una opción de política estabilizadora. Una consideración importante al definir la estrategia de ajuste es que ésta no ocurre en el vacío sino en relación a la historia reciente de inestabilidad e inflación y a las expectativas que han existido al respecto. Desde el punto de vista de la estabilidad monetaria, el

¹⁸ En definitiva, la economía chilena tuvo una recesión en 1999, con una caída del producto cercana al 1%.

principal dilema que enfrenta la política económica ante la necesidad de un ajuste es asumir el riesgo de más inflación (cuando se acepta una devaluación, que puede desatar expectativas inflacionarias) versus el riesgo de una recesión (cuando se opta por aumentar la tasa de interés o la disminución del gasto fiscal para restringir la actividad productiva). Estos riesgos deben evaluarse en función de la trayectoria de la economía, así como del contexto nacional e internacional. En una economía con serias dificultades para controlar la inflación, como fue Brasil en los años '90, probablemente las autoridades serán más propensas a optar por una estrategia restrictiva. En cambio, en economías donde la inflación está bien controlada y ha tenido una trayectoria decreciente, probablemente el riesgo inflacionario tenga menos ponderación en el momento de decidir una estrategia. Por cierto, aquí no hay recetas mecánicas que puedan sustituir el juicio técnico y político que deben hacer las autoridades.

Otra implicancia que conviene enfatizar es que, desde un punto de vista de la *economía política*, el paquete de políticas que se aplique no es indiferente a los intereses de los distintos sectores de la población. La opción de congelar el tipo de cambio y utilizar la tasa de interés y gasto fiscal como políticas de ajuste va en detrimento de los sectores exportadores, que sienten que el costo del ajuste recae sobre ellos. Por otro lado, una devaluación fuerte con disminución del gasto fiscal probablemente suscitaría el rechazo de los trabajadores y de los sectores más dependientes del gasto público social. El aumento de la tasa de interés, por su parte, contribuye al desempleo, porque al disminuir el gasto y las inversiones cae la demanda y la actividad de las empresas. Una opción que se les presenta a los trabajadores, aunque no es una opción que algún trabajador quisiera tener que tomar, es sacrificar salarios reales o sacrificar empleo. En la medida que se sacrifiquen salarios reales debido a una devaluación, es posible que la tasa de interés pueda ser más baja y se afecte menos el empleo. Desde un punto de vista de país, parece preferible esta opción a su alternativa, de sacrificar empleos pero mantener salarios reales. El desempleo le carga el costo total del ajuste al grupo de personas que pierden sus trabajos, mientras que sacrificar salarios reales permite repartir mejor ese costo entre todos los trabajadores. Consideraciones psicológicas, sociales y aun económicas desaconsejan decididamente el desempleo como opción de política.

En muchos países, los gobiernos convocan a los trabajadores y a los empresarios para buscar acuerdos globales que permitan minimizar los costos de los ajustes a la vez que distribuirlos más equitativamente. Un acuerdo social que puede ser muy eficaz, aunque difícil de lograr, es la aceptación por los traba-

jadores organizados de una disminución negociada de los salarios y de las jornadas laborales. Estos acuerdos permiten disminuir el desempleo, que es el mayor de los males que acarrearán los ajustes, y probablemente, acortar el período de restricción. Tal estrategia supone un alto grado de madurez en el movimiento sindical, a la vez que una responsabilidad de los empresarios de no aprovechar el sacrificio de los trabajadores en beneficio propio. Algunos países europeos han seguido este camino, con bastante éxito.

Se desprende de lo anterior que las estrategias de ajustes que se sigan no son fáciles, no sólo por razones técnicas que se refieren al conocimiento de los distintos y múltiples efectos que se generan en varias direcciones, así como por la interdependencia que existe entre los distintos instrumentos, sino también por las percepciones e intereses concretos de los actores sociales que se ven afectados, vale decir, gobierno, empresarios y trabajadores, los cuales, como es obvio, tratan de reducir al máximo los costos que tengan que asumir.

Es por ello que, en la práctica, la estrategia de ajuste no puede ser sólo técnica, sino requiere un diseño político y social, que estimule a los actores a actuar con un criterio de país. Más que la aplicación de paquetes extremos de medidas (salvo en situaciones de verdadera emergencia), una estrategia realista de ajuste debe convocar a los agentes sociales a buscar soluciones consensuadas, las que significarán afinar los instrumentos, diferenciar las distintas consecuencias, especialmente sobre los sectores más pobres y sobre todo, difundir una conciencia de que mientras más rápido se hagan los ajustes, menores serán los costos que cada sector tenga que asumir.

D. Los riesgos del sobreajuste

Un riesgo que debe tenerse presente, y que se hizo evidente en América Latina durante los ajustes de los años '80, y que a fines de los años '90 lo vivieron los países asiáticos (y Chile también), es el sobreajuste. Esto se refiere a que la aplicación de una estrategia extrema y simplista, puede hacer más difícil el ajuste si ella significa una caída muy fuerte del ingreso nacional y de la actividad productiva. Puesto que el ajuste requiere generar y transferir recursos al exterior, si se induce una recesión con caída del ingreso nacional, habrá menos recursos disponibles, por lo que la transferencia al exterior será tanto más dolorosa. Este es el *riesgo del sobreajuste*. En América Latina el ajuste debido a la crisis de los años '80 provocó una caída del producto per capita que llegó a un 8% de su nivel original a principios de esa década. Esa caída fue permanente durante todos esos años y contribuyó a hacer más difícil la recuperación, por la pérdida de recursos productivos (ver cuadro IV.4).

Cuadro IV.4. América Latina: indicadores macroeconómicos, 1979-1990
(porcentaje del PIB promedio per cápita en 1980-1981)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Promedio 1980-1981	Promedio 1983-1990
1. PIB	97,5	101,0	99,0	95,7	91,4	92,3	92,7	94,6	95,7	94,5	93,5	92,0	100,0	93,3
2. Gasto interno	97,9	102,7	100,0	93,4	85,2	85,5	85,9	88,6	88,9	87,5	86,0	84,6	101,4	86,5
3. Consumo	75,0	77,8	76,2	73,9	70,2	70,4	69,9	72,5	71,9	70,9	70,5	70,5	77,0	70,8
4. Formación bruta de capital fijo	22,7	23,7	22,9	19,8	15,8	15,4	15,4	16,4	16,6	16,3	15,3	14,8	23,3	15,7
5. Ahorro interno ^a	22,6	23,2	22,7	21,8	21,2	21,9	22,8	22,0	23,9	23,7	23,1	21,5	23,0	22,5
6. Balanza comercial ^b	(0,4)	(1,7)	(1,0)	2,2	6,2	6,8	6,7	6,0	6,8	7,0	7,5	7,3	(1,4)	6,8
a) Exportación de bienes y servicios	14,3	14,5	15,1	15,2	15,9	16,8	16,5	16,2	17,3	18,2	18,8	19,4	14,8	17,4
b) Importación de bienes y servicios	(14,7)	(16,1)	(16,2)	(13,0)	(9,7)	(10,0)	(9,8)	(10,2)	(10,)	(11,2)	(11,2)	(12,0)	(16,2)	(10,6)
7. Efecto de los términos de intercambio	(0,7)	0,0	(0,8)	(2,4)	(2,6)	(2,2)	(2,8)	(4,3)	(4,6)	(4,7)	(4,7)	(5,0)	(0,4)	(3,9)
8. Transferencias netas de fondos (c-d)	1,1	1,7	1,8	0,2	(3,6)	(4,6)	(3,9)	(1,8)	(2,2)	(2,3)	(2,9)	(2,3)	1,7	(2,9)
a) Movimientos de capital ^b	4,7	4,5	5,1	2,5	0,4	1,4	0,5	1,4	2,0	0,8	1,4	2,5	4,8	1,3
b) Servicios de factores	(2,3)	(2,6)	(3,6)	(4,9)	(4,5)	(4,8)	(4,5)	(4,2)	(3,7)	(3,7)	(3,9)	(3,4)	(3,1)	(4,1)
c) Subtotal	2,4	1,8	1,5	(2,3)	(4,2)	(3,4)	(4,0)	(2,7)	(1,7)	(2,9)	(2,5)	(0,9)	1,7	(2,8)
d) Cambio en las reservas internacionales	1,3	0,2	(0,4)	(2,5)	(0,5)	1,2	(0,1)	(1,0)	0,6	(0,6)	0,4	1,4	(0,1)	0,2

Fuente: Cálculos basados en CEPAL, División de Estadística, para diecinueve países. Índices expresados en dólares de 1980. Elaborado por Ricardo Ffrench-Davis.

Nota: ^a Calculadas como la sustracción entre el PIB y el gasto en consumo

^b Las transferencias netas unilaterales se incluyen en los movimientos de capital.

Idealmente, los ajustes debieran realizarse sin que tenga que disminuir el ingreso nacional. El objetivo del ajuste es transferir recursos que se gastan internamente hacia el exterior, para cubrir el desequilibrio externo. Si el ahorro interno aumentara en la magnitud necesaria para generar un excedente en la balanza comercial que a su vez permitiera financiar la brecha externa, el costo interno en términos de disminución del ingreso nacional podría ser mínimo. Habría un sacrificio de bienestar, pero no se sacrificaría la capacidad productiva y la utilización de recursos reales.

En la práctica es muy difícil que esto sea así, por una variedad de factores. En general, la población tiene poca conciencia e información sobre los desajustes macroeconómicos. Las personas tienden a mirar la situación de la economía a través de su economía familiar más que a través de indicadores globales, que resultan difíciles de entender. Por lo tanto, la modificación de los comportamientos referidos al consumo y al ahorro no cambia espontáneamente ni aun bajo discursos de las autoridades que pretenden ser persuasivos.

Se requieren incentivos y desincentivos y la utilización de instrumentos de políticas, que transmitan las señales a través de los mercados y de las instituciones. Un tipo de señales que son estratégicas en este sentido, son las que cambian los precios relativos entre los bienes transables y los bienes no transables. Esta distinción es crucial en un período de ajustes. Los bienes transables son los que forman parte del comercio exterior y, por lo tanto, son los que pueden contribuir a la generación de un excedente comercial. De lo que se trata es de disminuir el gasto en bienes exportables e importables, y aumentar por otro lado su producción interna (bienes para exportar y para sustituir importaciones). Un aumento del precio interno de estos bienes, relativamente al precio de los bienes no transables contribuye a ese objetivo. Esto implica un aumento del tipo de cambio real. Pero ya se han visto las dificultades y ambigüedades que surgen en un proceso de devaluación.

Estas dificultades se exacerban cuando el debate económico se ideologiza excesivamente. Por ejemplo, el predominio de teorías monetaristas, que se basan en ajustes automáticos y que operan principalmente por medio de cambios en la demanda agregada, termina por convencer a los agentes financieros de que sin restricciones a la demanda agregada no hay ajuste. Estos comienzan a actuar con esa lógica y, por lo tanto, si la política económica no prioriza la restricción de la demanda agregada, ésta pierde credibilidad y los agentes optan por especular. Se produce el síndrome de la "profecía autocumplida". Esto involucra también a las autoridades, las que deben asumir objetivos más restrictivos de los necesarios inicialmente, a fin de lograr credibilidad.

Una tercera dificultad se relaciona con la falta de información en las fases iniciales de una crisis, respecto de la gravedad del *shock* externo y la magnitud que puede alcanzar. La crisis asiática se inició con una devaluación en Tailandia, a la que no se le prestó demasiada importancia. Después afectó otros países, los que también se vieron obligados a devaluar. Finalmente la crisis llegó a uno de los principales "tigres" asiáticos, como Corea del Sur, lo que afectó también a Japón. En todo este proceso de "dominó" transcurrió cerca de un año. Si un *shock* externo es de una magnitud relativamente pequeña y puede ser manejado con ajustes menores en el gasto, es preferible no alterar algunos precios relativos que, como el tipo de cambio, deben tener un mínimo de estabilidad. Son precios que inciden fuertemente en muchos otros precios relativos de la economía, en la rentabilidad de las inversiones y en muchos proyectos que tienen maduración a largo plazo. Por ello, tradicionalmente el Fondo Monetario Internacional recomendó no alterar la paridad cambiaria sino en casos en que surjan desequilibrios fundamentales y permanentes.

Es crucial, pues, discernir si el *shock* externo está provocando un desequilibrio estructural, que permanecerá a mediano plazo, o se trata sólo de un desequilibrio transitorio. En los años '90 hubo *shocks* externos como el de 1990, con la Guerra del Golfo, o la "crisis del tequila" de 1995, que para muchos países latinoamericanos no tuvieron consecuencias duraderas.

Las consideraciones anteriores son relevantes en el momento de decidir la combinación de políticas que se adoptará y la importancia que tendrán los cambios en precios relativos versus los cambios en la demanda agregada. Estos últimos inevitablemente afectan el nivel del ingreso real, o su tasa de crecimiento, generando alguna capacidad ociosa. En tanto se complementa con políticas de precios relativos y con modificaciones regulatorias que ayuden a la flexibilidad de los mercados y a la reasignación de recursos hacia los sectores de bienes transables, los sacrificios en términos de ingreso nacional podrán ser menores.

CAPITULO V

REFORMAS ECONOMICAS

Tradicionalmente, el tema del diseño estratégico del desarrollo se analizaba desde la perspectiva de la estructura de producción que podría ser más favorable para lograr un alto ritmo de crecimiento económico. De ahí las políticas industriales que se aplicaron ampliamente en el pasado.

Como se planteó en el capítulo III a propósito del rol del Estado, en las últimas dos décadas ha cobrado especial importancia el enfoque que privilegia la institucionalidad reguladora amistosa con el mercado. Su premisa es que los comportamientos de los agentes económicos están influidos, consciente o inconscientemente, por lo que North y Thomas llaman las "reglas del juego" que derivan de acuerdos legislativos, normas jurídicas, usos y costumbres¹. Históricamente los mercados nacieron gracias a innovaciones institucionales, provocadas tanto por la evolución de las actividades productivas como por las condiciones políticas y sociales. Durante la Edad Media las actividades económicas fueron objeto de drásticas y amplias regulaciones establecidas por los gremios, las ciudades y los señores feudales. Los mercados eran muy pequeños, locales y fragmentados. Fue necesario el fortalecimiento de los Estados nacionales para imponer cambios institucionales que permitieran superar regulaciones anacrónicas que impedían el comercio de larga distancia o para establecer derechos de propiedad sobre tierras que eran de usufructo común, en las que no había incentivos para introducir mejoras tecnológicas, como ocurrió en el caso de los cercamientos agrícolas. Estos facilitaron la especialización, las economías de escala y el comercio internacional. Así se fueron creando los mercados de bienes y los mercados de tierras, que estimularon el espíritu empresarial de la época. Ello fue especialmente importante en los Países Bajos en los siglos XIV y XV y en Inglaterra en los siglos XVI y XVII.

En otro ejemplo, a medida que creció el comercio internacional y se requirieron nuevos instrumentos financieros, la base jurídica de los contratos se hizo imprescindible para que esos instrumentos dieran confianza y certeza a los

¹ Douglass C. North y Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World. A New Economic History*, Cambridge University Press, 1973.

agentes económicos. El desarrollo de los sistemas judiciales que definieron y sancionaron las responsabilidades contractuales con respecto al crédito y al uso de medios de pagos a fines de la Edad Media fue un cambio institucional trascendental para el crecimiento de los mercados de capitales y la difusión de la actividad empresarial².

En períodos más recientes, a fines del siglo 19 y principios del siglo 20 los países occidentales participaban del sistema monetario llamado "patrón de oro". Este establecía que el valor de las monedas para el intercambio comercial y financiero, dependía de su paridad con el oro. Las políticas monetarias y las fluctuaciones de la economía estaban en directa relación con lo que ocurriera con el mercado del oro y los movimientos de las reservas en oro de los países. Muchos países ni siquiera tenían Bancos Centrales que administraran el sistema de pagos, porque se suponía que éste era un proceso automático regido por la disponibilidad de oro. Sin embargo, después de la Gran Depresión de los años '30 ese sistema fue reemplazado por sistemas monetarios de papel moneda administrados por Bancos Centrales con independencia de las reservas de oro. Ahí hubo un cambio institucional mayor que afectó la política económica en general de los países y, desde luego, las características del desarrollo económico.

Esa relación entre desarrollo de los mercados e innovaciones institucionales ha continuado produciéndose en la época moderna y contemporánea. North y Thomas sostienen que la explicación principal de los contrastes entre las experiencias de desarrollo económico de los países avanzados y retrasados radica en las diferentes trayectorias de cambio institucional que han tenido a lo largo de la historia. La institucionalidad genera la estructura social básica dentro de la cual se desempeñan los mercados. Ejemplos actuales de la importancia que tiene la modernización de las instituciones para el desarrollo productivo se están dando en los países de Europa Central, donde se han redefinido los derechos de propiedad, los límites de la acción del Estado, el ordenamiento jurídico, etc.

Por lo general, las instituciones económicas no cambian con mucha frecuencia. Puesto que se trata de "reglas del juego" básicas, muy determinantes de las decisiones económicas y de los proyectos de inversión de las empresas, se considera altamente inconveniente que un país modifique constantemente su institucionalidad. Ello daría origen a una "inestabilidad institucional" que es mal calificada por los inversionistas internacionales, porque impide prever con anticipación la rentabilidad que tendrán las inversiones. Por lo tanto, se

² North y Thomas, op. cit.

valora más bien la "*estabilidad institucional*", aunque debe reconocerse que tampoco se trata de mantener una estabilidad a todo evento. Mancur Olson planteó la hipótesis de que existe una "esclerosis institucional" cuando los países no renuevan ni ponen al día sus instituciones³. Según Olson, los países europeos sufrirían de una esclerosis institucional que estaría afectando negativamente su crecimiento económico. Por ejemplo, los "Estados de Bienestar" o las prácticas sindicales europeas estarían causando esa esclerosis, que les impediría a los mercados flexibilizarse para asumir los nuevos desafíos del desarrollo y la competencia internacional.

Se desprende, entonces, que las instituciones económicas están afectas a *dos tipos de riesgos*: la *inestabilidad*, que significa cambios imprevistos con excesiva frecuencia, que impiden que los agentes puedan operar con horizontes temporales largos; y la *esclerosis*, que es la rigidez de las instituciones y la dificultad para modificarlas cuando ya han dejado de ser útiles. Entre estos dos extremos, el óptimo estaría dado por una adaptación institucional adecuada para enfrentar las nuevas condiciones de las economías. En este óptimo, las instituciones se van ajustando gradualmente y en función de cada mercado, como también de las orientaciones políticas más generales.

El debate económico-institucional de América Latina se caracterizó en los años '80 y '90 por las llamadas "*reformas económicas*", que consistieron básicamente en la eliminación de muchas regulaciones y controles estatales que se habían establecido a lo largo del siglo. En parte debido a cierta "esclerosis" que se produjo en la región, y también debido al rápido cambio de las condiciones financieras y comerciales, entre las cuales estuvo el alto endeudamiento de fines de los '70 y la posterior crisis financiera, muchos llegaron al convencimiento de que la región tenía que iniciar un proceso masivo de reformas institucionales liberalizadoras de los mercados. Esto es lo que se denominó el "*Consenso de Washington*", que fue una convergencia de opiniones de diversos organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el gobierno norteamericano y una gran parte de los economistas y asesores gubernamentales de América Latina, en torno a la dirección que deberían tener esas reformas⁴.

³ Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982.

⁴ En Chile estas reformas económicas se iniciaron a mediados de los años 70, cuando el gobierno de Pinochet decidió abordar el ajuste económico que impuso la crisis del petróleo simultáneamente con la liberalización de los mercados. En esta decisión fue fundamental la participación de un grupo de economistas chilenos denominados los "Chicago Boys", por su formación en la Universidad de Chicago, los que asumieron altos cargos de gobierno. Ver al respecto, el libro de Juan Gabriel Valdés, *La Escuela de Chicago: Operación Chile*, Grupo Editorial Zeta, Buenos Aires, 1989. Sobre las

Este capítulo analizará el tema de las reformas económicas, no tanto con un objetivo descriptivo y arqueológico de lo que fue ese proceso, sino más bien para extraer las lecciones útiles de cómo hacer y cómo no hacer reformas institucionales. Siempre habrá necesidad de reformar las instituciones. Aquí hay un aspecto de ingeniería institucional y microeconómica, sobre el cual no pretendemos profundizar. Por ejemplo, la privatización de empresas públicas de un determinado sector implica una evaluación muy detallada y muy técnica del funcionamiento de esas empresas, de esos mercados, de sus tecnologías, de los potenciales compradores, y del probable comportamiento que tendrá ese mercado una vez privatizado. Un problema distinto, sin embargo, se presenta cuando se trata de hacer varias reformas en forma simultánea, lo cual genera importantes efectos macroeconómicos, distributivos y políticos, que no son menores. Aquí abordaremos esta segunda perspectiva, a partir de las experiencias de reformas que ha habido en la región desde los años 70. Se le dará especial importancia a la dimensión de la economía política que surge en estas situaciones de cambios institucionales.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: 1) La decisión de abordar las reformas: del ajuste financiero al "ajuste estructural"; 2) Las cuatro reformas clásicas: comercial, financiera, fiscal y privatizaciones; y 3) La economía política de las reformas.

1. Del ajuste financiero al "ajuste estructural"

Como se vio en el capítulo anterior, la crisis de la deuda externa de los años '80 superó en intensidad todas las experiencias de shocks externos que la región había sufrido desde los años '30. A medida que los gobiernos reconocieron las enormes dificultades que tenían para lograr ajustes exitosos y que en el proceso surgían nuevos desequilibrios, como las hiperinflaciones que se produjeron en Argentina, Bolivia, Perú, Brasil, a fines de los años '80, surgió la idea de que los problemas requerían una cirugía mayor, que implicaba reformas más profundas en las instituciones básicas de las economías.

Por lo menos cuatro antecedentes influyeron decisivamente para iniciar una nueva etapa en el desarrollo de la región, la llamada etapa del "ajuste estructural" o de las "reformas económicas".

reformas económicas, ver Banco Mundial, *América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda*, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C., 1993.

- 1) La magnitud de los desequilibrios de balanza de pagos era tan grande, que a pesar de los esfuerzos de ajustes financieros y la renegociación de las deudas, no parecía que las soluciones estuvieran a la vista. Algunos países, como Bolivia, cayeron en el estancamiento; otros, como Argentina, Brasil y Perú, iniciaron procesos de hiperinflación descontrolada.
- 2) Estaba la experiencia chilena de reformas, que se había iniciado en los años '70, con la dictadura militar de Pinochet, y que contribuyó a que el ajuste de los '80 en Chile fuera rápido y con menor costo, en términos de estancamiento e inflación, que el de otros países de la región.
- 3) Un tercer factor influyente fueron los gobiernos del Presidente Ronald Reagan en los Estados Unidos (1980-1988), y de la Primera Ministra británica Margaret Thatcher, quienes propiciaron en sus países y en los foros internacionales, una verdadera revolución conservadora. Su objetivo era desregular las economías, privatizar las empresas públicas y disminuir la influencia del Estado.
- 4) En América Latina, el Banco Mundial comenzó a ejercer una presión creciente en pro de la liberalización de los mercados. En particular, se consideró que el modelo proteccionista que había imperado en América Latina debía dar paso a un modelo comercial más abierto y libre de restricciones, lo cual facilitaría una mejor asignación de recursos y, por ende, una mayor eficiencia (ver capítulo II). Esta sería la base para impulsar un desarrollo basado en el crecimiento exportador, que le permitiría a los países enfrentar los shocks externos en mejores condiciones.

Por otro lado, las dificultades para alcanzar los equilibrios macroeconómicos, especialmente en el ámbito fiscal, demostraban que había problemas estructurales en los sistemas fiscales, relacionados con los sistemas tributarios y los procesos presupuestarios. Un problema no menor era el que representaban muchas empresas públicas, incapaces de eliminar sus déficit crónicos. Mientras no se resolvieran estas dificultades, los países seguirían enfrentando desajustes fiscales y financieros que impedirían la estabilización. El caso de Chile fue señalado como paradigmático, ya que buena parte de la explicación de por qué logró un ajuste externo relativamente rápido estuvo en el saneamiento del sector fiscal que se había producido en los años '70. De hecho, las empresas públicas tenían ahorros significativos cuando se produjo la crisis de la deuda, y ello permitió que el Estado pudiera ir en auxilio de un sector privado que estaba prácticamente quebrado.

Los programas de ajuste y renegociación que propiciaban el FMI y el BM comenzaron a imponer la condición de que se incorporaran también los ajustes estructurales. Aunque hubo muchos componentes de estos ajustes estructurales, se pueden señalar *cuatro reformas clásicas*, consideradas como las más fundamentales⁵. Ellas son: la *liberalización comercial*, la *liberalización financiera*, la *reforma fiscal* y la *privatización de empresas públicas*⁶.

Debe advertirse que la idea de impulsar una reforma liberalizadora de los mercados en América Latina no era nueva. De hecho, existía una larga tradición del debate entre intervencionistas y libremercadistas en todos los países. En Chile, por ejemplo, desde fines del siglo 19 hubo intensos debates y confrontaciones políticas entre los llamados "oreros" y "papeleros" (identificados como los defensores del régimen de patrón oro versus los defensores del régimen de papel moneda, respectivamente), o entre librecambistas y proteccionistas. Estos debates se siguieron dando sobre todo en el período de la post-guerra, cuando se generalizaron las políticas de industrialización⁷.

En los años '60 comenzaron a aplicarse reformas comerciales en varios países, en abierto reconocimiento a las dificultades que experimentaba el proceso de industrialización, y sobre todo, por el embotellamiento del sector externo, que no lograba tornarse en un sector dinamizador. A las propuestas de integración regional desde la CEPAL, se añadieron las reformas a las políticas cambiarias (sustitución del régimen de tipo de cambio fijo por un sistema de cambio reajutable programado), la racionalización tarifaria para hacer más eficaz la protección efectiva y las políticas de devolución de impuestos por aranceles pagados sobre los insumos importados en las industrias exportadoras. Todo ello con el objetivo de estimular el crecimiento de las exportaciones de manufacturas. Los resultados fueron muy satisfactorios, como se expuso en el capítulo II⁸.

⁵ John Williamson señala diez reformas necesarias para América Latina. Ver, "The Progress of Policy Reform in Latin America", en *Policy Analyses in International Economics*, 28, Institute for International Economics, 1990.

⁶ Otras reformas se refieren al mercado del trabajo y la seguridad social.

⁷ Sobre el debate en Brasil durante los años 50, ver Rosemary Thorp (1998), op. cit..

⁸ Ver Ffrench-Davis, Muñoz y Palma (1997), op. cit. y Thorp (1998), op. cit., para mayores referencias a este tema.

2. Las reformas clásicas

A. La reforma comercial

El objetivo último de la reforma comercial es liberalizar el comercio de bienes y servicios. En la práctica, se trata principalmente de dismantelar los instrumentos que encarecen las importaciones por sobre los precios internacionales. Estos pueden ser instrumentos para-arancelarios, como prohibiciones de importar, restricciones cuantitativas, cuotas, y los aranceles o impuestos al valor.

Los argumentos que normalmente se esgrimen para fundamentar este objetivo son los siguientes: 1) Con la liberalización comercial se asignan mejor los recursos, aumenta la eficiencia económica y mejora el bienestar del país (como un todo); 2) Se eliminan las distorsiones de precios, al acercar los precios internos de los bienes a los precios internacionales, lo cual le permite a las empresas, nacionales y extranjeras, planificar mejor sus inversiones y evaluar la rentabilidad de diversas alternativas (ver cuadros sobre protección efectiva en capítulo II); 3) Mejora el ambiente competitivo de los mercados internos, lo que le abre a los consumidores más opciones para determinar los bienes y calidades que prefiere, y a los empresarios los estimula a disminuir sus costos de producción y a ser más innovadores; 4) Desplaza el motor dinamizador del crecimiento económico desde el mercado interno, que es muy limitado, al mercado abierto al exterior. En otras palabras, se pasa desde la "industrialización sustitutiva" basada en el mercado interno a una "industrialización basada en las exportaciones", al disminuir o eliminar los sesgos anti-exportaciones que tienen los aranceles.

Aunque por las razones señaladas la teoría económica aconseja disminuir las restricciones al comercio, en la práctica no es tan fácil hacerlo, porque como todas las políticas económicas, la reforma tiene costos que alguien debe pagar. Entre éstos, están los del propio Estado, ya que los aranceles a las importaciones representan ingresos fiscales que en muchos casos pueden ser de bastante significación. Por esta razón, es conveniente sincronizar la reforma arancelaria con la reforma tributaria, de manera de regular el flujo de ingresos fiscales y no provocar una desestabilización por este concepto. Adicionalmente, se afectan también los intereses de las empresas y trabajadores que están en sectores que se verían perjudicados por las rebajas arancelarias, lo que sugiere la necesidad de coordinación con la política de fomento productivo. Más adelante en este capítulo, se discutirán las implicancias de economía política de estas reformas.

Desde un punto de vista operativo, hay varias cuestiones que una reforma comercial debe dilucidar y considerar como problema estratégico. Ellas son:

i) El régimen comercial inicial

Se pueden identificar tres situaciones típicas: a) Un régimen basado en restricciones cuantitativas, como listas de prohibiciones, cuotas, regímenes cambiarios especiales. b) Un régimen basado en restricciones al valor, con altas tarifas o depósitos previos a las importaciones que encarecen los bienes importados. c) Un régimen basado en restricciones al valor, pero con bajas tarifas.

Las metas de una reforma comercial dependen entonces del régimen inicial. En regímenes con fuertes restricciones cuantitativas el primer paso será convertir esas restricciones a sus equivalentes arancelarios, lo cual le añade más transparencia al sistema de precios. Un segundo paso será bajar los niveles arancelarios excesivamente altos a niveles moderados o bajos. Un tercer paso podría ser la unificación de aranceles, pero éste sigue siendo un aspecto de controversia. Aunque hay argumentos teóricos tanto a favor de una política de aranceles unificados como de aranceles diferenciados, una razón práctica que suele inclinar la balanza a favor de la neutralidad arancelaria (arancel único) es evitar dar pábulo a presiones de grupos de interés.

ii) El régimen cambiario

Una vez establecido un sistema de precios interno más transparente, las rebajas arancelarias deben considerar que el régimen cambiario es decisivo para determinar la competitividad a los precios internacionales. Por lo tanto, una rebaja de aranceles normalmente debería ir acompañada de una devaluación real (y por cierto, de una homogeneización del mercado cambiario, es decir, eliminación de tipos de cambio múltiples y preferenciales). La política cambiaria es crucial para aminorar los costos y potenciar los beneficios de una reforma arancelaria. Ello es así porque los aranceles en parte sustituyen a un tipo de cambio más alto, aunque sin beneficiar a los exportadores. En cambio, benefician al Fisco. Al disminuir los aranceles y aumentar el tipo de cambio, el principal perjudicado es el Fisco, pero a la larga esto puede compensarse por el crecimiento más rápido de la economía y con una reforma tributaria (este tema se discutirá en la sección sobre reforma fiscal).

iii) Velocidad de la reforma

Debido a los costos que se suscitan, se plantea la cuestión de la *velocidad a la cual* realizar la rebaja de aranceles, para llegar a una determinada meta. Hay dos opciones: o bien una rebaja rápida, tipo *shock*; o una rebaja gradual. Una *rebaja tipo shock* se basa en el supuesto de que las medicinas amargas es preferible pasarlas con rapidez. Aunque la rapidez es algo relativo, en esta categoría están los países que han dismantelado sus sistemas proteccionistas en uno o dos años. Una consideración más práctica es que el camino gradual le daría tiempo de reaccionar y oponerse políticamente a quienes se ven afectados, corriendo la reforma el riesgo de quedarse empantanada y a medio camino. Una tercera consideración, que fue importante en las reformas comerciales de los países de Europa Oriental a fines de los '80 y principios de los 90, fue la necesidad de establecer cuanto antes un sistema de precios de mercado, que le permitiera a las empresas y a los inversionistas extranjeros potenciales formular sus proyectos y evaluar las rentabilidades. Esta consideración es importante en aquellos países que, como los ex países socialistas de Europa Central y Oriental, no tenían un sistema de precios comparable a los de las economías occidentales y necesitaban, además, estimular con urgencia la iniciativa empresarial.

En cambio, cuando se trata de economías como las latinoamericanas, que no estaban aisladas del resto del mundo y donde había importantes sectores empresariales ligados a las industrias que competían con importaciones, el camino de la *gradualidad* ha sido considerado el más conveniente, a fin de no provocar daños excesivos a una industria que estaba establecida y que generaba ingresos fiscales. Una rebaja arancelaria tipo *shock* puede provocar fuertes daños a la industria nacional, generando alto desempleo y quiebras masivas de empresas, paralizando la economía. Chile en los años '70 llevó sus niveles arancelarios desde un nivel promedio de 90% a la meta de 10% uniforme en un período de cinco años (desde 1974 a 1979), y aun así, los efectos desindustrializadores fueron intensos en los primeros años, aunque influidos también por la política de ajuste por el primer *shock* del petróleo. A pesar de que en su momento se consideró que era una reforma rápida, las experiencias posteriores sugieren que tuvo más gradualidad que la que se reconoció en un principio.

Un aspecto que modifica el carácter rápido o gradual es la *transparencia e información* que se difunde respecto de las metas de la reforma. En el caso citado de Chile, en su momento se consideró que era rápida porque hubo una sucesión de rebajas escalonadas, con metas que se fueron modificando por el

camino. Así, un primer anuncio consideró una rebaja en un tercio del nivel arancelario promedio, el cual tendría lugar en un tiempo muy corto. Luego siguieron nuevos anuncios, con nuevas metas de rebajas, las que deberían cumplirse en tiempos limitados. De este modo, aunque al final de cuentas la rebaja total se efectuó en el período mencionado de cinco años, la percepción de los agentes económicos fue de que hubo una sucesión de rebajas rápidas y que la política de reforma no tuvo transparencia. Esto impidió una planificación adecuada y a mediano plazo de las empresas, que les hubiera permitido reconvertirse a nuevas actividades. Muchas de ellas optaron más bien por convertirse a empresas comerciales o entrar a la actividad financiera.

iv) Políticas fiscales compensatorias

Una cuestión que incide en la viabilidad de una reforma comercial es cómo se compensarán los ingresos fiscales que se pierden por la disminución de los aranceles. Aunque la filosofía de las reformas económicas sugiere que el Estado disminuya su tamaño e importancia en la economía, lo cual implicaría la conveniencia de que disminuya también la carga tributaria y el gasto fiscal, en la práctica, el sector fiscal difícilmente puede absorber a corto plazo una rebaja de ingresos. Además, como el contexto histórico de las reformas fue de crisis financiera y presiones inflacionarias, una disminución de ingresos fiscales sin que se ajuste el gasto contribuiría a aumentar el déficit y a desestabilizar aun más la macroeconomía. De aquí la necesidad de considerar la reforma fiscal como parte integral de las reformas económicas.

B. La reforma financiera

La reforma financiera es uno de los aspectos más debatidos de las reformas de mercado, y donde probablemente existen mayores disensos hasta el presente. Ello se debe al carácter muy especial del sector financiero dentro de una economía: es un sector que opera en base a la confianza y credibilidad de los ahorrantes e inversionistas. Adicionalmente, es un sector que transa "tiempos de espera", como definiera el economista austríaco Böhm-Bawerk al capital, en el siglo 19. La función esencial del mercado financiero es la intermediación entre el ahorro y la inversión, pero por sobre todo, opera con la confianza y riesgos que están dispuestos a asumir los agentes. En este proceso, el propio sistema financiero influye positiva o negativamente sobre el ahorro e inversión, tan determinantes del ritmo de crecimiento de una economía.

Los sistemas financieros tradicionales, propios del período de la ISI, fueron calificados como sistemas de "*represión financiera*" (racionamiento del crédito), por cuanto estaban tan estrictamente regulados, que en la práctica no tenían posibilidad de desarrollarse. Se restringía el acceso al mercado tanto de demandantes como de oferentes de fondos, aparte que se controlaba las tasas de interés en base a criterios legales que solían estar muy alejados de la realidad económica. Además, estaba siempre latente el temor a la "fuga de capitales", ya que se trataba de una época de gran escasez de capital y bajos niveles de ahorros nacionales, que presionaban el costo del capital a niveles que se consideraban excesivos. Por ende, la regulación tradicional buscaba mantener el costo del capital a un bajo nivel, en el supuesto que de esa manera se estimularía la inversión productiva y la industrialización, pero al mismo tiempo se controlaba y restringía el acceso al mercado de capitales internacional. Sin embargo, el efecto no deseado fue que se desestimuló el ahorro nacional y el que se generaba buscaba "fugarse" al exterior, a la búsqueda de mejores oportunidades de retornos.

Los principales objetivos que se han planteado para las reformas financieras son:

- 1) Eliminar la represión financiera.
- 2) Facilitar el aumento y diversificación de los instrumentos de intermediación financiera (darle más "*profundidad al mercado*").
- 3) Permitir el libre acceso de demandantes y oferentes al sistema financiero y a sus recursos.
- 4) Facilitar la integración financiera a los mercados financieros internacionales. Este último aspecto es uno de los más controvertidos hasta el presente, lo cual se ha intensificado después de la crisis asiática iniciada en 1997.

Existe un modelo extremo de reformas, en torno al cual los países construyen variantes. En el modelo básico se contempla:

- 1) Supresión del control legal de la tasa de interés, para permitir su libre fluctuación de acuerdo a las tendencias del mercado.
- 2) Se permite el libre acceso de instituciones de intermediación financiera al mercado, es decir, instituciones que pueden captar depósitos de los ahorrantes y prestar a los inversionistas, a tasas de interés pactadas libremente, sin otras limitaciones que las que se les exige a cualquier empresa comercial.
- 3) Se permite el libre endeudamiento de las personas y empresas, tanto en el interior como en el exterior.

4) Lo anterior supone, a su vez, el libre acceso al mercado de divisas.

Este modelo "extremo" es el que se acerca más a las situaciones de una serie de países en el Caribe, donde históricamente los sistemas financieros han sido extremadamente liberales y permisivos, convirtiéndose en refugios de inversionistas deseosos de escapar a las regulaciones y la tributación en sus propios países. Este modelo tan liberal prácticamente no tiene relevancia en la mayoría de los países latinoamericanos, aun después de las reformas. La razón es la dada al comienzo: cuando está en juego la confianza y la credibilidad públicas, el Estado debe velar porque las instituciones financieras respeten esa fe pública y los riesgos de incumplimiento se mantengan acotados. El sistema financiero es el que capta los recursos de los ahorrantes, recursos que a su vez los coloca entre los inversionistas. Por esto la solvencia de las instituciones es fundamental para asegurarles a los ahorrantes que sus recursos serán bien invertidos y, por lo tanto, serán preservados. Por ello, cada país ha establecido nuevas regulaciones que, aceptando el principio de la libertad de mercado y de transacción, aseguren que los riesgos sean transparentes, conocidos y acotados, de manera de asegurar la solvencia del sistema.

La experiencia de liberalización financiera chilena en los años '70 fue muy traumática, por lo que de ahí se han extraído importantes lecciones y conclusiones. Se trató de una liberalización ingenua, que supuso que eliminando las restricciones existentes y permitiendo la libre operación entre los agentes se obtendrían los beneficios de la reforma sin mayores costos. En varios aspectos importantes esa reforma cometió errores: 1) Se realizó en el contexto de una fuerte inflación y desequilibrio macroeconómico, que había inducido una política de restricción de la oferta monetaria. Por lo tanto, al liberalizar la tasa de interés, ésta se disparó a niveles inesperados, insostenibles para el sector real de la economía; 2) Simultáneamente se intentó privatizar un grupo de empresas públicas, lo que estimuló a algunos grupos económicos a demandar crédito para adquirir esas empresas. Aparte del efecto depresivo en los precios de esos activos que provocó el contexto financiero, esta demanda por crédito exacerbó aun más el aumento de la tasa de interés; 3) Las dificultades del sector productivo lo indujeron a endeudarse con la banca para financiar los pagos de intereses y evitar las quiebras. Esto contribuyó a generar una deuda privada que presionaba por refinanciamiento y mayor demanda de créditos; 4) Esto afectó también a las empresas que los grupos económicos habían adquirido de las privatizaciones. Pero la ausencia de regulaciones y de transparencia del mercado, indujo a esos grupos a privilegiar el crédito a sus propias empresas, endeudándolas también en el exterior, gracias a su acceso a la banca extranjera, sin consideración a la solvencia de esas empresas. Los

grupos crecieron en poder financiero pero con una base patrimonial muy débil e insolvente, que colapsó cuando se produjo la crisis de 1982.

A raíz de esta experiencia y muchas otras, se ha llegado a la conclusión de que la reforma financiera requiere extrema prudencia y debe considerar al menos algunos criterios como: el contexto macroeconómico y sobre todo, las condiciones de estabilidad; la necesidad de transparencia del mercado y de una institucionalidad reguladora moderna (ver capítulo XI); la difusión pública de la información sobre el estado de solvencia y exposición al riesgo de las instituciones financieras; restricciones a las concentraciones patrimoniales, que limiten el entrecruzamiento de directorios y la posibilidad de influencias indebidas.

Algunos tipos de regulaciones que se han establecido son los siguientes.

- 1) Requisitos de reservas sobre los depósitos
- 2) Límites al endeudamiento interno y externo: proporciones sobre el capital propio
- 3) Límites a los créditos a empresas relacionadas patrimonialmente
- 4) Requisitos de información sobre proporción de provisiones en colocaciones
- 5) Normas de supervisión por organismos pertinentes (Banco Central y Superintendencia de Bancos).
- 6) Clasificación de las instituciones financieras por su exposición al riesgo, en el cual debe considerarse la calidad de la cartera de colocaciones (proporción de carteras vencidas y carteras de alto riesgo).

Un cambio importante que ha emergido en los sistemas regulatorios financieros después de la crisis de la deuda externa es que mientras la regulación tradicional era de tipo contable, la nueva regulación bancaria se basa en el cumplimiento de *criterios de desempeño*, es decir, los bancos deben informar periódicamente en base a los indicadores de riesgos sobre sus carteras de inversión.

Un aspecto muy relevante de la reforma financiera se refiere a la *integración financiera internacional*. Con la reanudación de los flujos de capitales hacia América Latina en los años '90, una vez que la mayoría de los países lograron estabilizar sus economías, surgió nuevamente la cuestión de cuanto integrar los sistemas financieros nacionales al sistema internacional. Las principales consideraciones a tener en cuenta son:

- 1) La contribución que los capitales externos pueden hacer al crecimiento económico nacional. Esta contribución se puede expresar de varias maneras: complemento del ahorro externo al ahorro interno, a fin de aumentar la tasa de inversión por encima de las posibilidades internas. Adicionalmente la inversión extranjera suele contribuir con nuevas tecnologías y mercados, lo que fortalece el crecimiento exportador. Desde el punto de vista financiero, los flujos externos contribuyen a la disminución de las tasas de interés nacionales, normalmente más altas que en el exterior debido a la mayor escasez del capital. Tasas de interés más bajas facilitan la inversión en activos productivos, aunque también favorecen la inversión en activos financieros y en bienes raíces, elevando sus precios.
- 2) La volatilidad interna que se puede generar debido a las entradas y salidas bruscas de capitales (*recordar la enorme diferencia entre el tamaño del mercado internacional de capitales y el tamaño de una economía emergente*). Lo ocurrido con los países asiáticos en los años 90 es una demostración de este riesgo. Fuertes ingresos de capitales ayudaron a crear una expansión interna, con fuertes aumentos de los precios de los activos, especialmente de bienes inmobiliarios. Esto se conoce como la "*burbuja financiera*". Todo ello ocurrió en muy poco tiempo, por ejemplo, un período de 3 a 4 años. Cuando estalla la burbuja, debido a los desequilibrios que se inducen (ver capítulo IV), los capitales externos salen rápidamente, desestabilizando las economías y generando recesiones.
- 3) Por lo anterior, se plantea una pregunta que ha estado rondando los debates internacionales desde fines de los años '90: ¿Deben regularse los ingresos de capitales desde el exterior en economías emergentes? En los años '80, el Premio Nobel de Economía James Tobin propuso que esta regulación se hiciera a través de un impuesto a los ingresos de capitales. La propuesta no tuvo gran acogida en los medios más ortodoxos. Sin embargo, en Chile se aplicó una política equivalente en los años '90 que consistió en algunos gravámenes a los capitales de corto plazo: a) Un impuesto de 1.2% a los créditos externos; b) Un requisito de constituir reserva de 30% sin intereses a los créditos externos e inversiones extranjeras que permanecieran por menos de un año. Esta política, muy criticada por los sectores ortodoxos, dentro y fuera de Chile, contribuyó decisivamente a proteger parcialmente a la economía chilena de los shocks financieros de la crisis del tequila y de la crisis asiática. Esta política ha ganado reconocimiento en los foros internacionales, aunque hay bastante consenso en que su validez es a corto plazo. De hecho, en el nuevo escenario de fines de los '90, y dada

la escasez de capitales que siguió a la crisis asiática, el Banco Central de Chile levantó esas restricciones a los capitales externos de corto plazo⁹.

- 4) A juicio de los especialistas, sigue pendiente una reforma financiera internacional que facilite una regulación eficiente del mercado de capitales, impidiendo la alta volatilidad de los flujos y la protección de los sistemas nacionales frente a las corridas financieras y a los pánicos que se producen en un determinado país, cada vez más con efectos globales¹⁰.

C. La reforma fiscal

Está ya bien establecido que hay una estrecha relación entre la inestabilidad económica y la magnitud de los desequilibrios fiscales. La razón es simple. En condiciones de expansión económica, el déficit fiscal genera un exceso de demanda interna que se resuelve o con más inflación o con déficit de balanza de pagos. Y estos desequilibrios se tornan acumulativos, ya que sus efectos repercuten negativamente sobre la propia situación fiscal. Un aumento de la inflación le produce rezagos a los ingresos fiscales reales, a menos que haya mecanismos eficientes de indización de los impuestos. Además, el endeudamiento público para financiar déficit le impone un costo financiero al presupuesto público, por los intereses que debe pagar el Gobierno.

La dificultad para corregir los desequilibrios fiscales queda en evidencia al considerar que la mayoría de los países latinoamericanos que tuvieron intensas crisis fiscales en los años '80 y lograron introducir correctivos, volvieron a tener nuevas crisis a los pocos años¹¹. Los procesos de ajuste fiscal son largos, dolorosos y a menudo, irreversibles. Por ejemplo, Argentina, después de una primera crisis a comienzos de los '80, corregida a mediados de esos años, en 1988 tenía nuevamente un déficit del sector público equivalente a 6% del PIB, que sólo en 1992 logró convertir en un leve superávit. En Brasil, un déficit de 6.9% del PIB en 1989 se eliminó en los dos años siguientes, para volver a experimentarlo en 1992 (y nuevamente a fines de esta década)¹².

Los principales temas que surgen en una estrategia de reforma fiscal tienen

⁹ Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ediciones, Santiago, 1999.

¹⁰ Ver artículo de Jeffrey Sachs, "Global Capitalism: Making it work", *The Economist*, 12 de septiembre de 1998. También el libro de Stephanie Griffith-Jones, *Global Capital Flows. Should they be regulated?*, Macmillan, 1998.

¹¹ Ver CEPAL, *Quince años de desempeño económico*, Naciones Unidas, Santiago, 1996. cuadro I.13.

¹² CEPAL, *ibid*.

que ver con los siguientes aspectos, que aquí sólo se enumeran:

i) construir un *sistema tributario eficiente*, con características como: la base más amplia posible, reglas simples, tasas marginales de impuestos directos moderadas, evitar exenciones y resquicios que permitan la evasión legal, impuestos indirectos al valor agregado, tratamiento equivalente al capital nacional y al capital extranjero, eliminación de impuestos de muy bajo rendimiento.

ii) el tema de la *equidad* está siempre presente con la pregunta: ¿debe el sistema tributario ser progresivo para ayudar a la redistribución del ingreso? La hipótesis tradicional es que los impuestos deberían permitir una redistribución, gravando más a los altos ingresos, y menos a los sectores de bajos ingresos. Al respecto, se plantean varias dudas que le han quitado fuerza a esa hipótesis:

- a) En una economía abierta, impuestos muy altos al capital inducen la salida de capitales al exterior. Esto significa que la tasa de tributación al capital está limitada por las tasas que se aplican en otras economías de riesgos similares;
- b) Los sectores de altos ingresos contribuyen más al ahorro que los sectores de bajos ingresos; por lo tanto, se desalentaría el ahorro privado con tasas tributarias muy altas. A este argumento se puede oponer una contra-pregunta: ¿debe favorecerse el ahorro privado o el ahorro público?¹³
- c) Estudios de incidencia distributiva del presupuesto fiscal han demostrado que los gastos públicos son más eficaces que los impuestos para disminuir las desigualdades. En otras palabras, un peso gastado en necesidades de los pobres les llega más directamente que un peso retirado de los grupos de altos ingresos. Esto se debe a que los impuestos directos a las personas son un porcentaje bajo del total de ingresos fiscales y del PIB¹⁴.

¹³ En 1998 el Gobierno de Chile constituyó una Comisión Técnica de alto nivel, para formular una propuesta sobre incentivos al ahorro privado. Aunque la Comisión enfatizó que su propuesta final era un todo coherente, que no podía ser asumido por parcialidades, de hecho el Gobierno sólo implementó algunas sugerencias de estímulos tributarios al ahorro.

¹⁴ José de Gregorio y Oscar Landerretche, "Equidad, distribución y desarrollo integrador", en René Cortázar y Joaquín Vial, eds. *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN-DOLMEN, Santiago, 1998, p.173.

iii) *El tamaño del Estado*. A menudo la discusión sobre reforma fiscal se traslada a otro tema más amplio, que es el tamaño óptimo del Estado. Los detractores de un aumento de los impuestos sostienen que la reforma debe orientarse más bien a disminuir el gasto público y eliminar muchas funciones públicas que el sector privado podría realizar mejor. Esto significa que el tamaño del Estado debe reducirse, y ello permitiría disminuir la carga tributaria. Por el contrario, el argumento alternativo sostiene que en las economías latinoamericanas el tamaño del Estado todavía es demasiado pequeño, en comparación por ejemplo, con las economías europeas, donde la carga tributaria es muy superior (ver capítulo III). Si bien es cierto hay funciones que el Estado puede transferir a los privados, siguen existiendo fuertes carencias en muchos ámbitos que requieren una mayor presencia del Estado. En particular, se señalan las necesidades sociales, a las cuales se hizo referencia más arriba, que requieren de más recursos para el Estado. Este tema suele cargarse ideológicamente y su tratamiento más objetivo debe incorporar numerosas otras variables y consideraciones, en el marco de una reforma modernizadora del Estado.

D. La privatización de empresas públicas

Este tema tiene connotaciones de corto plazo y de carácter fiscal, pero también involucra la discusión más amplia sobre la reforma del Estado. Se trata nada menos que de un cambio en la función empresarial del Estado.

En sus aspectos fiscales, deben considerarse aspectos como: a) Los ingresos por ventas de empresas pueden ser coyunturalmente muy *estratégicos* para financiar un déficit en una política de estabilización; b) La privatización de empresas públicas deficitarias contribuye también al *saneamiento fiscal*, si el Estado se deshace de activos que le provocaban pérdidas y requerían, así, de subsidios públicos; c) A menudo ocurre que las empresas públicas ven *limitado su desarrollo* y crecimiento, porque el Estado no dispone de los recursos para invertir o no puede acceder a los créditos necesarios. En términos más generales, la política de inversión de las empresas públicas se ve limitada por el marco general de la política fiscal; d) Es de suma importancia *maximizar los ingresos por las ventas* de empresas públicas. Esto no siempre ocurre. Varios factores inciden: la fase del ciclo económico (en fases recesivas, el costo del capital es muy alto, lo que deprime el precio de los activos; en fases expansivas ocurre lo contrario, y los precios de ventas mejoran, aparte de que hay más financiamiento para los eventuales compradores). El estado financiero y productivos de las empresas es una variable que influye en la valoración de las empresas por el mercado. Empresas en buen estado de funciona-

miento y buenas perspectivas, mejoran también sus posibilidades de ventas a buenos precios. e) El *destino de los recursos* por privatizaciones. Puesto que al privatizar se están enajenando activos y patrimonios, idealmente esos recursos debieran destinarse a inversión pública o a disminución de deudas. De otra manera se produciría una pérdida de patrimonio fiscal, afectando los ingresos futuros del Gobierno. Una opción es asignarlos a inversión social, por ejemplo, educación. Dada la alta tasa de retornos de la educación, desde el punto de vista social sería una buena inversión alternativa, aunque igualmente implicaría un costo para el Estado, ya que no podría recuperar los beneficios de esa inversión (excepto a través de la mayor recaudación que podría provocar un crecimiento económico más dinámico y una menor desigualdad, como consecuencia de la inversión en educación.)

3. Economía política de las reformas¹⁵

Un aspecto de singular importancia en un proceso de reformas económicas orientadas a la liberalización de los mercados es la resistencia social y política que pueden generar. Ello se debe a que las reformas imponen costos no triviales sobre algunos sectores. Por ejemplo, la liberalización arancelaria sacrifica a muchos productores nacionales de bienes que compiten con las importaciones, y en consecuencia, a los trabajadores en esas actividades. La reforma financiera eleva el costo del crédito para quienes accedían al crédito formal a tasas de interés subsidiadas y afecta negativamente a quienes tienen deudas a tasas de interés flotantes¹⁶. La depreciación cambiaria deteriora los salarios reales y por lo tanto, el poder adquisitivo de los trabajadores. La estabilización suele afectar negativamente el empleo y los salarios reales, como se vio en el capítulo IV.

Por lo tanto, surge la cuestión de la factibilidad política de hacer reformas que pueden ser drásticas, en regímenes democráticos y con actores sociales organizados que pueden oponerse. Fue frecuente escuchar la opinión de que en Chile las reformas se pudieron hacer porque existía un gobierno autoritario como el de Pinochet, que no admitía la oposición. Sin embargo, otros países latinoamericanos iniciaron sus reformas después de haber terminado con los

¹⁵ Esta sección se basa en otro trabajo del autor, *Los inesperados caminos de la modernización*, Ediciones Universidad de Santiago de Chile, Santiago, 1995.

¹⁶ Debe reconocerse también que la tasa de interés de mercado libre puede ser muy inferior a las tasas de interés de los mercados informales de crédito bajo condiciones de oferta restringida de crédito. Por ejemplo, es usual que en estas condiciones los pequeños productores que no tienen acceso al crédito bancario deban recurrir a prestamistas informales que cobran tasas que pueden calificarse de usura.

gobiernos militares, como ocurrió en Bolivia, Argentina, Perú, Brasil, etc. Con todo, no debe olvidarse que incluso en regímenes de transición democrática ha habido gobiernos que han forzado la institucionalidad para imponer sus programas (por ejemplo, en la Argentina del Presidente Menem) o que incluso han asumido claros rasgos autoritarios (como el Presidente Fujimori en Perú) para imponer reformas económicas que aparecían impopulares. Por todo esto, siguen vigentes preguntas como ¿se pueden hacer reformas liberales con pleno respeto a la institucionalidad democrática? ¿De qué manera se pueden hacer viables estas reformas?

Algunas contribuciones a este debate proveen algunas sugerencias útiles (y también más optimistas) acerca de cómo abordar el problema en contextos democráticos, sin caer en la trampa de la "tesis de la incompatibilidad" entre reformas de mercado y democracia. Przeworski, por ejemplo, sugiere algunos enfoques analíticos que llevan a resultados diferentes en términos de los éxitos o fracasos políticos de las reformas¹⁷. Se supone que la gente trata de maximizar el bienestar esperado como consecuencia de las reformas, entendiendo que debería haber costos transitorios que después serían compensados con creces por los beneficios. Así, la gente evalúa las estrategias alternativas de reformas, las que, simplificando, podrían limitarse a los dos casos más típicos: las "*terapias de shock*" (que imponen elevados costos sociales a corto plazo, pero también tienen un período de transición más corto antes de recuperar los niveles previos de bienestar), o las "*estrategias graduales*" (con menores costos sociales inmediatos, pero períodos más largos de transición).

En estos modelos, mucho depende de cómo la gente pondera sus expectativas de éxito o fracaso de las reformas y también de si se considera en alguna medida el futuro, o sólo los efectos a corto plazo. Si se espera que los programas fracasen, se pagarían sólo los costos pero no se tendrían los beneficios. Si se espera, por otro lado, que los programas sean exitosos, procedería evaluar los beneficios futuros posibles. Pero aquí aparecen las consideraciones distributivas. Algunos sectores serán más optimistas que otros en cuanto a participar de los beneficios. Es presumible que ante reformas liberalizadoras de los mercados, los sectores más pobres, dependientes tradicionalmente de los programas públicos, sean más pesimistas respecto de su posible participación específica en los beneficios. Además, para la gente que está viviendo a niveles de subsistencia, el futuro puede no tener ninguna significación, y por lo tanto, ninguna estrategia de reforma sería aceptable si ella implica sacrificios adicionales a sus ya reducidos niveles de vida.

17

Adam Przeworski, *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991

Así, el problema principal tiene que ver con la incertidumbre acerca de los resultados futuros y la forma en que ellos se distribuirán en el tiempo y entre sectores. En relación al optimismo o pesimismo respecto de si habrá beneficios, diversos factores influyen en la confianza de la gente y por lo tanto, en la posibilidad de que una u otra estrategia sea más aceptable. Por ejemplo, *la convicción de las autoridades, su capacidad de persuasión o imposición, la coherencia de los programas y estrategias, la capacidad que demuestren tener los equipos técnicos y aun, los primeros resultados que se logren, son todos aspectos que inciden fuertemente en el grado de aceptación de una determinada estrategia*. Por cierto, estos factores influyen en forma diferente entre los grupos sociales. Para los sectores más pobres, la rapidez de resultados favorables es crucial. Para otros sectores, la coherencia y validez técnica de los programas será más esencial.

La experiencia chilena bajo el régimen militar ofrece varios ejemplos. Aunque las expectativas de la gente eran irrelevantes para las autoridades durante la primera fase de reformas (en los años '70), *el fuerte compromiso y la unidad al interior del equipo económico del gobierno* fueron decisivos para generar confianza entre algunos sectores¹⁸. Los propios *resultados* que se fueron alcanzando (por ejemplo, la eliminación del déficit fiscal y posterior reducción de la inflación) ayudaron a fortalecer la confianza en una estrategia que, en su momento fue considerada como de "*shock*", aunque comparada con la que aplicaron después los países de Europa Central y Oriental, ciertamente fue más gradual. Cada vez eran menos los que dudaban del éxito de la estrategia. Sin embargo, la crisis de deuda que sobrevino en 1982-83 afectó de tal manera la confianza, que aun los empresarios y agricultores asumieron una actitud de resistencia política. El gobierno se vio obligado a cambiar la estrategia, que involucró más activismo estatal y un enfoque aun más gradual para consolidar el modelo de crecimiento exportador. Hay, así, *senderos diferentes hacia las reformas, los que no necesariamente son lineales*, sino muy irregulares y en zig-zag, que implican moverse de una estrategia a otra y, por momentos, congelar los cambios.

Desde el punto de vista de la capacidad de persuasión o imposición de los gobiernos, sus *estilos* se mueven en un continuo que va desde formas más *centralistas* y autoritarias hasta las formas más *consensuales* y democráticas. El primer estilo se basa fundamentalmente en las estructuras burocráticas (o

¹⁸ Cabe señalar el papel relevante de los medios de comunicación en cuanto a la creación de una opinión pública favorable o desfavorable a las reformas. En una dictadura, normalmente los medios de comunicación están muy subordinados al poder político, aunque en una democracia no puede ignorarse la influencia de los grupos de poder económico, los que suelen dominar los principales medios de comunicación.

técnico-burocráticas) del Estado (pudiendo incluso recurrir a algunas formas de represión abierta para implementar las reformas). La experiencia de Bolivia en el gobierno de Paz Estenssoro a mediados de los años '80 y la de los Presidentes Menem y Fujimori en los años '90 son ejemplos de este enfoque. El enfoque más consensual, por otro lado, se basa en la búsqueda de acuerdos, no sólo al interior de las coaliciones de gobierno, sino también en relación a la oposición y a los actores sociales. La estrategia seguida por el Presidente Aylwin en Chile, después de 1990, para impulsar unas reformas orientadas a disminuir la "deuda social", es un ejemplo de aquello. Dos iniciativas importantes que emprendió el Presidente Aylwin al comienzo de su gobierno fueron las negociaciones con el principal partido de oposición para lograr un acuerdo en el Congreso que permitiera generar los recursos necesarios para el programa social a través de una reforma tributaria. La otra iniciativa se refirió a la promoción de un pacto social entre las organizaciones laborales y de empresarios a fin de acordar los objetivos básicos de las políticas salariales y las condiciones esenciales para el desarrollo de las empresas.

Hay una variedad de elementos que inciden en la decisión de adoptar uno u otro estilo, como las *herencias y compromisos políticos, la fuerza de los actores sociales, las ideologías de las elites políticas y su voluntad de negociar y, no menos importante, la capacidad de liderazgo apoyada por una tecnocracia coherente*. De especial importancia son las *condiciones iniciales* de la economía, sobre todo si las reformas comienzan a implementarse durante una crisis, como una aceleración hiperinflacionaria o una crisis aguda de balanza de pago (el ajuste de Brasil a fines de 1998 es ejemplo de este último caso). La percepción generalizada de que hay que hacer algo y de manera urgente en tales crisis, crea un ambiente favorable para una acción centralizada y unas políticas drásticas. Otros ejemplos de estas situaciones fueron las agudas crisis que vivieron Chile en 1973, Bolivia en 1985, Argentina en 1989, y en los países de Europa Central y Oriental, Polonia en 1989 y Bulgaria en 1990¹⁹. En todos estos casos fue urgente emprender acciones rápidas para controlar la crisis, las que requirieron enfoques muy centralizados. En contraste, cuando Chile inició su transición democrática en 1989, la economía estaba creciendo a un ritmo rápido y la situación macroeconómica, si bien requería un ajuste, no estaba fuera de control. La mayoría de las reformas ya se había hecho, de manera que había espacio político para hacer un ajuste más fino a objeto de alcanzar una mayor participación social y negociar con los actores sociales organizados.

¹⁹ Oscar Muñoz, *Los inesperados caminos de la modernización*, Editorial Universidad de Santiago de Chile, Instituto de Estudios Avanzados, Santiago, 1995.

Cuadro V.1. Diferencia de condiciones iniciales de los reformadores radicales y los cautos

Países	Año ^a	Inflación ^b	Crecimiento ^c	Gobernabilidad ^d
<i>Reformadores radicales</i>				
Argentina	1989	1191 (4924) ^e	-1.3	Baja
Bolivia	1985	1100 (8 171) ^e	-1.9	Baja
Chile	1974	228 (609) ^e	1.8	Baja
Perú	1990	2 465 (7 650) ^e	-1.5	Baja
Promedio simple	...	1 246	-0.7	Baja
<i>Reformadores cautos</i>				
Brasil	1990	708	4.4	Mediana
Colombia	1990	26	4.6	Mediana/alta
Costa Rica	1986	27	2.0	Alta
Jamaica	1989	14	1.9	Mediana
México	1985	66	2.0	Mediana/alta
Promedio simple	...	168	3.0	Mediana/alta

Fuente: Bárbara Stallings y Wilson Peres. *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000. Cuadro III- 1.

Nota: ^a Año de comienzo de las reformas.

^b Índices de precios al consumidor, diciembre-diciembre, promediado con respecto a los cinco que precedieron las reformas.

^c Tasa anual media de crecimiento del PIB, medido en dólares constantes de 1980, con respecto a los cinco años que precedieron las reformas.

^d Evaluación de los autores de la capacidad de los gobiernos de tomar y poner en práctica decisiones en materia de políticas al final del período anterior a las reformas.

^e Máximo de inflación en años previos al comienzo del período de reformas.

Con relación a la fuerza de los actores sociales, los casos de Hungría y Polonia a fines de los '80 pueden ser ilustrativos. Cuando Hungría inició sus reformas democráticas, ese país ya tenía una larga experiencia con algunas reformas de mercado parciales, y también gozaba de una relativa estabilidad económica, todo lo cual habría facilitado un enfoque más participativo. Sin embargo, la falta de actores sociales y políticos organizados, en contraste con Polonia que sí los tenía, favoreció el camino a una solución más estatista y centralizada. En el caso de Polonia, a pesar de una aguda inestabilidad económica, que habría sido un argumento para una estrategia centralizada, se siguió inicialmente una estrategia más participativa, en gran medida gracias a la presencia de un actor social tan organizado como Solidaridad, que articuló al gobierno con los sindicatos y los trabajadores²⁰. Pero al persistir la crisis, la

²⁰ L. Bruszt, "Transformative Politics: Social Costs and Social Peace in East Central Europe", *East European Politics and Societies*, Vol.6 N° 1, 1992.

estrategia política tendió a inclinarse hacia el enfoque más centralizado.

En algunos países de América Latina, como Brasil, por ejemplo, un área de conflicto muy significativo proviene de las presiones corporativistas industriales para oponerse a la reforma comercial. Con la apertura comercial, puede presumirse que se reduce el rol de los "lobbies" tradicionales de las industrias protegidas y de los sindicatos urbanos, que son los sectores que tienden a perder más. Por otro lado, los sectores que podrían ganar son aquellos que se verán estimulados por el crecimiento exportador. Pero estos sectores son incipientes y no están consolidados, por lo que es difícil esperar que puedan constituir una base política de sustentación a la estrategia de apertura. Primero, los beneficiarios potenciales tienen que convencerse de que la estrategia va en su propio interés. Segundo, los miembros potenciales de una coalición tienen que llegar a conocerse mutuamente antes de que puedan organizar un esfuerzo colectivo. Esto adquiere mayor relevancia bajo escenarios en que los exportadores potenciales están dispersos más que concentrados y donde ellos son nuevos entrantes al mercado de exportación antes que operadores bien establecidos.

Hay una asimetría a este respecto: las coaliciones que compiten con importaciones, que están bien establecidas y disponen de canales de comunicación con el gobierno, mantienen una mejor posición para presionar que las coaliciones de exportadores potenciales. También pueden sacar provecho de un "sesgo de identidad", en el sentido de que una identidad establecida como la que tienen los industriales del período "protegido" pueden utilizar las emociones políticas con más fuerza que el caso de los ganadores eventuales, que son una entidad abstracta²¹. Es probable, sin embargo, que con el paso del tiempo los propios ganadores adquieren un "rostro" y un interés en la consolidación de las nuevas políticas.

La tolerancia o resistencia a los costos sociales no depende sólo de los posibles beneficios que los grupos sociales esperen obtener de las reformas económicas; también hay *factores ideológicos* involucrados. Algunos actores sociales o políticos pueden oponerse a las reformas simplemente porque van en contra de programas ideológicos que se consideran no negociables, como ocurrió en Bolivia, cuando el Presidente Paz Estenssoro intentó infructuosamente privatizar algunas empresas públicas. Pero en la mayoría de los países, la magnitud de las crisis durante los años '80 debilitó enormemente los pro-

²¹ Anne O. Krueger, "Asymmetries in Policy between Exportables and Import-Competing Goods", en Ronald W. Jones y Ann Krueger, eds., *The Political Economy of International Trade*, Basil Blackwell, Oxford, 1990.

gramas doctrinarios tradicionales. Aunque en Europa Central y Oriental fue muy evidente, ello fue también importante en América Latina, especialmente en Chile, donde las posiciones ideológicas habían llegado a ser extremadamente intransigentes en el pasado. Por ejemplo, antes de los años '80 era impensable en América Latina que las extensas reformas comerciales que se han aplicado, fueran toleradas por los principales actores sociales, especialmente en la izquierda. Pero a fines de los años '80, aun en esos sectores comenzó a aceptarse la necesidad de las aperturas comerciales. En Chile, el Partido Socialista, militantemente anti-imperialista y anti-norteamericano en los años de la guerra fría, incorporó a su programa tanto la economía de mercado como la necesidad de aceptar algunos costos sociales por efecto de los ajustes económicos. Y en Bolivia, el Presidente Jaime Paz Zamora, quien había sido un ferviente opositor a la Nueva Política Económica de Paz Estenssoro, decidió asumir esa política e impulsar el plan de privatizaciones que tanto criticó. Y lo propio puede recordarse del Presidente Menem en Argentina, acérrimo crítico de la liberalización económica durante su campaña presidencial, pero decidido partidario de ellas durante su gobierno.

En parte, la mayor tolerancia a este tipo de reformas puede explicarse también por el debilitamiento de las *organizaciones sociales* por efecto de las crisis vividas y de las represiones sufridas. La federación boliviana de trabajadores y la izquierda en general se vieron muy afectadas por el legado hiperinflacionario del gobierno izquierdista del Presidente Siles y por las medidas restrictivas del Presidente Paz Estenssoro.

Otra explicación parcial es que la tolerancia depende también de las *expectativas populares con respecto a las posibles alternativas*. En tiempos de fervor revolucionario, mucha gente, especialmente los sectores más pobres, esperan que una redistribución drástica de la riqueza y el ingreso sea un camino rápido a mejores condiciones de vida. Esta esperanza firme los induce a rechazar cualquier otra alternativa. Pero el fracaso repetido de esta opción termina finalmente por obligar a aceptar opciones menos radicales y su consecuencia de que, por lo menos durante un tiempo de ajuste, los costos sociales son inevitables. En Bulgaria, de acuerdo a encuestas realizadas, la proporción de personas que no aceptaban la idea de que ese país pudiera dividirse entre ricos y pobres disminuyó desde un 70 por ciento en enero de 1990 a 47 por ciento en marzo de 1992²².

El *liderazgo* es ciertamente un factor relevante en el éxito o fracaso de las transiciones democráticas de los años '80 y '90. El caso más dramático es el

²² Ekaterina Nikova, "The Bulgarian Transition: A Difficult Beginning", en Joan Nelson, ed., *A Precarious Balance. Democracy and Economic Reforms in Eastern Europe*, Vol. I, International Center for Economic Growth and Overseas Development Council, ICS Press, San Francisco, 1992.

de Brasil, donde la muerte inesperada del Presidente-Electo Tancredo Neves dejó huérfano al gobierno que debía encabezar la transición. El Presidente Sarney no pudo ejercer el liderazgo necesario y después, el Presidente Collor debió abandonar el poder por los cargos de corrupción. En cambio, los Presidentes Menem de Argentina y Paz Estenssoro de Bolivia son casos de fuerte liderazgo que pudieron contrarrestar unas oposiciones fuertes a las reformas. Paz Estenssoro no tuvo dificultad para negociar con el general Banzer, en retiro, quien llegó a ser su principal rival en el régimen democrático, después de haber dirigido el gobierno autoritario. Entre ambos formaron una coalición con suficiente fuerza en el Congreso y autoridad sobre sus propios partidarios para sacar adelante las reformas. En Bulgaria, la falta de liderazgo, la paralización política y la polarización contribuyeron a impedir el avance de las reformas económicas y prolongaron la desorganización del sistema.

Pero el liderazgo no es sólo una cuestión de carisma personal y asertividad, que pudieran exhibir algunas autoridades. Desde un punto de vista político, esas características deben expresarse en una *capacidad para concentrar suficiente poder* que les permita implementar una estrategia. La política tradicional en Argentina distaba de la democracia liberal. El corporatismo era una práctica establecida. El primer gobierno democrático después de la dictadura militar, conducido por el Presidente Alfonsín, trató de democratizar el sistema desafiando las prácticas corporatistas y buscando sustentarse en organizaciones sociales más transparentes. Pero su gobierno fracasó en dos sentidos cruciales. No pudo corregir los desequilibrios económicos básicos (creándose un grave problema de gobernabilidad) y no pudo superar el estilo confrontacional de la política. En cambio, su aislamiento final fortaleció al Partido Peronista.

El segundo gobierno democrático de Argentina, conducido por Menem, en contraste, fue exitoso no sólo en construir una alianza política eficaz sino también en fortalecer al Estado y su autoridad, debilitando los poderes corporatistas tradicionales²³. Incluso algunos sectores empresariales se pronunciaron a favor de la democracia, lo que no había sido muy frecuente en el pasado. Por cierto, todavía estaba presente el recuerdo de los gobiernos autoritarios y sus políticas contradictorias que a menudo perjudicaron los intereses empresariales²⁴.

²³ Adolfo Canitrot y Silvia Sigal, "Economic Reform, Democracy and the Crisis of the State in Argentina", en Joan M. Nelson, ed., *A Precarious Balance. Democracy and Economic Reforms in Latin America*, International Center for Economic Growth and Overseas Development Council, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California, 1994.

²⁴ Carlos H. Acuña, "Lucha política y organizaciones empresariales de cúpula: algunos apuntes teóricos con referencia al caso argentino", CEDES, artículo presentado al XVII Congreso Internacional de LASA, Los Angeles, 1992.

Una última consideración se refiere al efecto que puede tener la *distribución del ingreso* en la factibilidad de las reformas. En contextos de mucha desigualdad o situaciones de pobreza muy intensa, los grados de libertad para realizar reformas de mercado pueden ser muy escasos. En efecto, los costos iniciales de las reformas pueden afectar tan fuertemente a los grupos más pobres que simplemente las reformas se hagan inviables. Por lo tanto, es muy probable que en tales situaciones esas políticas se reviertan y se retorne a las situaciones que generaron la inestabilidad económica y la impredecibilidad, lo cual ciertamente erosiona las posibilidades de crecimiento y se convierte en una amenaza a la estabilidad democrática que pudiera existir en esas condiciones. En cambio, en contextos más equitativos, los costos de las reformas de políticas económicas pueden ser mejor aceptados políticamente²⁵. En parte, las dificultades que experimenta Cuba para reformar su sistema económico, comparativamente a lo que ha ocurrido en Europa Central y Oriental, se puede explicar por este argumento (reconociendo, por supuesto, que los contextos políticos son muy diferentes entre una y otra situación).

Si la distribución del ingreso incide en la viabilidad política de las reformas, también ocurre que las reformas afectan el patrón distributivo, por su efecto en los precios relativos de los factores de producción.

4. Efectos distributivos de las reformas

Un aspecto de especial interés en la economía política de las reformas es que, a pesar de la gran desigualdad económica que caracteriza a esta región, la liberalización de los mercados se impuso en la mayoría de los países. Y esto ocurrió no sólo en regímenes autoritarios como el chileno, sino también en regímenes en transición democrática (aunque no necesariamente consolidadas).

Las desigualdades del ingreso en la región están entre las más altas del mundo. El coeficiente entre el ingreso del 20 por ciento de las familias de mayor riqueza y el ingreso del 20 por ciento más pobre llegaba a 40 en Ecuador y a 30 en Brasil y Perú -en comparación con coeficientes inferiores a 8 en Canadá y Japón. Lamentablemente, la evidencia empírica es que las desigualdades y, en particular, la pobreza extrema, aumentaron después de los ajustes estructurales. Tomando la región como un todo, la población que vivía en la

²⁵ John Sheahan, "Market oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America", *Economic Development and Cultural Change*, 28, enero 1980.

pobreza creció de 35 por ciento en 1980 a 39 por ciento en 1990, con el crecimiento concentrado en las áreas urbanas²⁶.

Conceptualmente, ¿qué efectos pueden esperarse de la liberalización de los mercados sobre los ingresos de los factores productivos? En términos muy generales, los efectos deberían producirse a través de las supuestas oportunidades de aumento de empleos y de salarios. La ortodoxia económica tradicional sostiene el punto de vista de que la apertura comercial en los países en vías de desarrollo debería reducir la desigualdad porque el trabajo es un factor de la producción más abundante que el capital. Con la apertura del comercio, las exportaciones intensivas en trabajo deberían crecer con mayor rapidez, en tanto que la producción industrial intensiva en capital se reduciría. Estos efectos reforzarían la demanda de trabajo y el empleo, haciendo subir el salario real. Al mismo tiempo, disminuirían los retornos del capital. Sin embargo, hay que calificar esta afirmación por cuanto hay otros factores intervinientes.

Dos elementos que influyen fuertemente en la relación entre reforma comercial y desigualdad del ingreso son las dotaciones de capital humano y de recursos naturales. El enfoque de dos factores de la producción (capital y trabajo) es demasiado simplificado para poder describir adecuadamente los procesos modernos de producción. Ya está bien establecida la importancia del capital humano como un factor de crecimiento relevante. Su contribución no se refiere solamente a la competitividad internacional sino también a que posibilita salarios más altos. Este es un vínculo crucial entre el crecimiento liderado por exportaciones y la equidad distributiva. El problema es que en América Latina todavía el capital humano es escaso y muy desigualmente distribuido. Entonces, una mayor demanda de capital humano puede aumentar las diferencias entre trabajadores calificados y no calificados, algo que ha estado ocurriendo en la región.

Por otro lado, los países latinoamericanos tienen una disponibilidad mucho mayor de tierra y recursos naturales, respecto de la población, en comparación con los países asiáticos. Al mismo tiempo, la propiedad de esos recursos y de la tierra ha estado muy concentrada. Así, en esta región, el crecimiento exportador ha estimulado la mayor utilización de recursos naturales, y también la creación de rentas que se pagan a los propietarios. La expansión más reciente de las exportaciones desde los años 80 no es una excepción. Tanto el

²⁶ Oscar Altimir, "Distribución del ingreso y pobreza durante la crisis y el ajuste", Documento de Trabajo N° 15, CEPAL, 1993.

análisis teórico como el empírico han demostrado fehacientemente que este tipo de crecimiento puede aumentar las desigualdades²⁷. Una demanda más vigorosa de recursos naturales hace subir las rentas y los precios de los activos ligados a ellos, en beneficio de los propietarios más que de la fuerza laboral, en la que el sector no calificado tiende a mantener esta condición. En el largo plazo, este resultado podría revertirse, a condición de que hubiera suficiente acumulación de capital y crecimiento sostenido.

Otro factor que interviene en la relación entre reforma comercial y desigualdad del ingreso concierne al rol del Estado. Como se ha mencionado, la reforma comercial significa reducciones arancelarias y la eliminación de la restricción de las importaciones.

En la medida en que los aranceles son fuente de ingresos fiscales, los presupuestos fiscales se desequilibran a menos que se generen otros ingresos. La reforma comercial también significa devaluaciones reales, que afectan negativamente a las empresas estatales (excepto cuando se trata de firmas exportadoras, como en Bolivia o Chile). La necesidad de compensar los déficit fiscales conduce a reducciones del gasto, lo que usualmente afecta a los programas sociales como educación, salud, vivienda o pensiones²⁸.

El grupo más afectado es el de los pobres, pero también las clases medias han tenido que compartir el peso de estos costos sociales. Las políticas de ajuste estructural de los años '80 afectaron agudamente la participación en el ingreso de la clase media así como de los grupos en los tramos más bajos, en favor de los grupos de alto ingreso. Las reducciones del gasto estatal creaban desempleo entre los funcionarios públicos y disminuían la oferta de esos servicios. Las devaluaciones reales reducían los salarios reales. Los empleados del sector servicios tenían que acomodarse a menores salarios reales. Estos grupos, así como los trabajadores industriales organizados, tienen mucho mayor capacidad para organizarse y negociar que las familias pobres de las áreas rurales o urbanas.

²⁷ Ronald Fischer, "Efectos de una apertura comercial sobre la distribución del ingreso", *Colección Estudios CIEPLAN* 33, diciembre 1991.

²⁸ Por cierto, no debe ignorarse que el rol específico del Estado respecto de los efectos sociales de las reformas depende de las opciones políticas que orienten su acción. Esas opciones deberían reflejarse en la estructura presupuestaria y en la capacidad de negociación política del Estado para implementar reformas tributarias que incrementen los ingresos públicos. Al respecto, ver el artículo de John Sheahan "Effects of Liberalization Programs on Poverty and Inequality: Chile, Mexico and Peru", en *Latin American Research Review*, vol. 32, N° 3, 1997.

Con todo, esta capacidad no ha sido utilizada en contra de las transiciones democráticas y las reformas económicas, a pesar de los altos costos que estos grupos han tenido que soportar. Varios factores podrían explicar esto. Primero, la clase media sufrió violaciones de los derechos humanos en el mismo grado que los trabajadores y los más pobres, estableciéndose así un firme compromiso básico con la democracia muy ampliamente compartido. En términos más realistas, sin embargo, la reducida oposición a los eventuales efectos sociales de las reformas comerciales puede también explicarse parcialmente por el debilitamiento de las organizaciones sociales y los partidos políticos después de las crisis democráticas y económicas.

Finalmente, el atractivo de los beneficios esperados de la apertura comercial, especialmente los más directos, no puede ser ignorado. Para el consumidor típico, los bienes importados habían estado tradicionalmente restringidos y sujetos a precios que incluían rentas de monopolio. Con la apertura comercial, ha crecido la oferta y los precios relativos se han reducido. Estos efectos de la reforma del mercado son bienvenidos para la clase media y los trabajadores que miran los bienes durables de consumo importados como bienes de status social. Esto también es cierto en Europa Oriental, donde la falta de acceso a los bienes de consumo occidentales constituía una frustración adicional para la clase media, que venía a coronar la profunda frustración con los regímenes políticos. Así, la apertura comercial, especialmente con respecto a la Comunidad Europea, ha abierto expectativas de acceso a los frutos de la modernización.

En suma, cabe esperar que las reformas económicas dejen como secuela un deterioro en la distribución del ingreso, al menos en sus primeras fases. En América Latina, los principales beneficiarios son los propietarios de la tierra y de los recursos naturales cuyos productos sean exportables. Los trabajadores y la clase media son afectados negativamente por el menor gasto social público, como consecuencia de los ajustes fiscales. Esto toma más relevancia en Europa Oriental, donde se había alcanzado un alto grado de igualdad en el ingreso en base a la redistribución estatal. Sin embargo, estos efectos negativos no han generado una oposición política fuerte a las reformas. Por otra parte, en la medida en que se recupere un crecimiento sostenido, deberían superarse y revertirse los efectos negativos.

5. Consideraciones finales

Aun cuando el desmantelamiento de las distorsiones de los mercados y la estabilización económica son tareas difíciles, son factibles de alcanzar en períodos relativamente cortos de tiempo. Dependiendo de las circunstancias, aun pueden ser alcanzables mediante tratamientos de "*shock*". En cambio, la creación de un ambiente cultural e institucional apropiado para el crecimiento es un objetivo que requiere mucha innovación y mucho tiempo. Se requiere una gran variedad de instituciones relativas a los regímenes de propiedad, al sistema legal, al sistema financiero, a las estructuras empresariales, a los regímenes laborales, a las formas de cooperación entre los gobiernos y los empresarios, a las regulaciones de monopolios naturales, etc. Algo nada de trivial es la transformación de las culturas burocráticas, centralizadoras y autoritarias en culturas de la creatividad, de la libertad y de la responsabilidad personal.

La construcción de nuevas institucionalidades y la implementación de nuevas estrategias de largo plazo para el desarrollo involucran a los sistemas de educación, las actitudes culturales y las capacidades empresariales. El desarrollo institucional es un proceso de aprendizaje social que requiere no sólo tiempo, sino también persistencia, prueba y error, nuevas destrezas y sobre todo, un compromiso político fundamental entre el gobierno y los actores sociales. El Estado tiene un papel central en este proceso. En la historia de los países occidentales, las economías de mercado emergieron lentamente a través del tiempo, y a menudo el Estado tuvo que desempeñar un papel de liderazgo en la creación o transformación de las instituciones, de manera de mejorar tanto la eficiencia de las transacciones como los incentivos de los agentes económicos. Esto no es menos cierto en la actualidad, aunque ahora el tiempo disponible para adaptar la institucionalidad es muchísimo menor, porque la globalización está poniendo a los países en una carrera por la modernización institucional, muy determinante de la competitividad internacional.

Por otro lado, los efectos más amplios de las reformas económicas e institucionales sobre la cohesión social merecen una atención especial. Ya se trate de efectos directos de las reformas de mercado o no, han surgido claras tendencias a la fragmentación social, a la exclusión y aun a la desintegración, con brotes de violencia en diversas partes. Estas tendencias no favorecen la consolidación democrática ni tampoco las reformas económicas, si la opinión pública tiende a culparlas, correcta o incorrectamente, de esos síntomas. El rol del Estado, por lo tanto, no puede limitarse a construir las instituciones "adecuadas" a la consolidación democrática y a la economía de mercado.

Estos dos ámbitos suponen un cemento cultural que le de sentido a la idea de nación o de comunidad nacional. No se trata de propiciar "políticas culturales" dirigidas por el Estado, las que generalmente han fracasado, sino más bien de que el Estado asuma su responsabilidad para que tanto la institucionalidad política como económica enfrenten con mayor eficacia los riesgos de exclusiones y fragmentaciones sociales y regionales que, paradójicamente, parecen intensificarse en esta época de globalización.

CAPITULO VI

LA RECUPERACION DEL CRECIMIENTO

El objetivo último de las reformas económicas es modificar la institucionalidad y el entorno social en los cuales se desenvuelven las empresas, para permitir mayores y mejores incentivos al esfuerzo productivo, a la eficiencia y a la competitividad. De esta manera, se supone que debería acelerarse el crecimiento económico, el aumento de los empleos y de los ingresos, y por ende, el bienestar económico.

Sin embargo, la experiencia de los países que emprendieron reformas sustantivas que liberalizaron los mercados es que el crecimiento no viene en forma automática, una vez que aquéllas se han consolidado. En América Latina, por ejemplo, durante los años '90, período en que las reformas se establecieron en la mayoría de los países, el crecimiento promedio fue sólo del orden del 3% por año, la mitad del ritmo en las décadas de post-guerra. Pero en Chile se logró una tasa media de crecimiento del PGB de 7%, que casi duplica su tasa histórica (hasta 1997, antes de la crisis asiática). Es cierto que Chile consolidó sus reformas antes que el resto de América Latina, lo cual plantea la pregunta de si el problema en el resto de la región es más bien que las reformas no se han completado o se han aplicado insuficientemente, por una parte, o si hay aspectos relevantes al crecimiento económico de largo plazo que no se han abordado o, incluso, que las reformas han debilitado¹. Tal podría ser el caso, por ejemplo, con los temas de la distribución del ingreso o del ahorro y la inversión, que sufrieron un serio deterioro en los años '80, y lo cual podría ser un obstáculo para un crecimiento más acelerado.

Este capítulo abordará el tema de la *reanudación del crecimiento* en economías que han realizado ya las reformas más elementales, relacionadas con la apertura comercial y la eliminación de las principales rigideces en el sector financiero, fiscal y laboral, pero están todavía muy debilitadas por los ajustes financieros que se aplicaron. En términos muy globales, el tema del crecimiento económico debe diferenciar dos aspectos básicos: *la reactivación a*

¹ Ver estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una década de reformas*, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997, Washington, D.C., en particular, parte 2: "¿Valieron la pena las reformas?"

corto plazo y el logro de una tasa sostenida de crecimiento a largo plazo. Las reformas están orientadas a crear las condiciones favorables al crecimiento en el largo plazo. Pero ellas también suelen debilitar el desempeño económico en el corto plazo, por los ajustes que provocan y sus correspondientes costos. Además, debilitan el gasto y la inversión. Por lo tanto, se requiere de *políticas reactivadoras* a corto plazo, orientadas específicamente a estimular la demanda efectiva, interna y externa.

En cambio, los factores de largo plazo implican una serie de componentes de diverso orden. En el plano *macroeconómico*, una política coherente orientada a elevar sistemáticamente la tasa de ahorro e inversión. En segundo lugar, factores relacionados con el aumento sostenido de la *productividad* y la competitividad internacional. En tercer lugar, reformas institucionales de segunda generación, que fortalezcan la equidad y la *cohesión social*, la *capacidad regulatoria* del Estado, la *participación* de la sociedad civil, las *instituciones jurídicas* y la *gobernabilidad*. Por cierto, estos factores de largo plazo también pueden contribuir en el corto plazo al crecimiento: la diferencia es que el cambio es más lento en estos ámbitos y sus efectos se manifiestan con mayores rezagos, aunque con más permanencia.

El capítulo abordará los principales temas relacionados con la reactivación a corto plazo, a partir de una situación recesiva. En capítulos posteriores se abordarán los aspectos relacionados con el logro de una tasa de crecimiento, alta y sostenible a largo plazo.

1. Aspectos generales de la reactivación

La pregunta central que motiva este capítulo es *¿cómo se recupera el crecimiento económico* en una economía muy debilitada por los ajustes financieros? *¿Cómo se pone en marcha un proceso dinámico acumulativo?*

El problema fundamental que debe enfrentar una política de reactivación es que se requiere estimular el gasto el cual, después de un ajuste, queda muy debilitado y en un bajo nivel. Los componentes básicos del gasto son el consumo, la inversión nacional, la inversión por extranjeros, el gasto público y las exportaciones. El gasto en consumo depende del ingreso de las familias y mientras éste se encuentre deprimido, difícilmente podrá el consumo ser un factor reactivador. La inversión de nacionales, a su vez, depende también de la demanda efectiva, por lo cual no puede esperarse que se dinamice en forma autónoma; y, en segundo lugar, del exceso de capacidad instalada, que frena

las necesidades de nuevas inversiones. Los otros tres componentes tienen más posibilidades de reactivación autónoma porque el gasto público depende de decisiones de política (aunque acotadas por el estado de las finanzas públicas), la inversión extranjera generalmente está orientada por consideraciones de largo plazo y del entorno internacional, y las exportaciones también dependen de las expectativas ante los mercados externos y de la política cambiaria.

Aunque la inversión privada responde fundamentalmente a los incentivos y, por lo tanto, no se puede esperar su dinamización en forma automática, se trata de una de las variables más estratégicas del crecimiento, porque cumple el doble papel de reactivar la demanda efectiva y aumentar la capacidad productiva. Pero, como en una recesión lo que sobra es precisamente capacidad instalada, este factor retrasa considerablemente la respuesta de la inversión privada (en Chile durante el año 2000 la inversión privada se mostró muy lenta para reactivarse, a pesar del cambio favorable en los incentivos de precios). De ahí la importancia que le asignan los gobiernos a las políticas activas de estímulo a la inversión.

Los llamados enfoques de "*economía de oferta*", tan en boga en los años '80, sostenían que la liberalización de los mercados, la eliminación de distorsiones y del intervencionismo estatal, y la implantación de unos "precios correctos" estimularían una respuesta dinámica de los inversionistas a los incentivos de precios. En particular, bajaría la tasa de interés, cambiarían las expectativas de los inversionistas, aumentaría la inversión privada y se iniciaría un ciclo dinámico de crecimiento. Esta propuesta fue formulada para reactivar economías que habían pasado por intensos procesos de reforma estructural. Sin embargo, ha habido abundante evidencia de que la reactivación del crecimiento en América Latina ha sido muy lenta y que, de no mediar políticas más activas, las economías podrían mantenerse semi-estancadas.

En términos generales, el problema de reactivar una economía afectada por una recesión intensa no es nada de nuevo. Los ciclos recesivos y expansivos son muy antiguos en el capitalismo y, de hecho, es la forma como este sistema se desarrolla, según lo planteó Schumpeter hace ya muchos años.

De todas las recesiones que ha tenido el capitalismo, la experiencia más dolorosa fue la de los años '30, con la Gran Depresión. De ahí surgió el debate impulsado por John Maynard Keynes, quien argumentó que en una recesión profunda no se podía confiar en los mecanismos automáticos de recuperación, como la baja de la tasa de interés inducida por una política monetaria expansiva. Cuando existe una recesión intensa, las expectativas de los

inversionistas son tan negativas, que aun cuando baje la tasa de interés no existen incentivos para endeudarse y emprender nuevos proyectos de inversión². Se genera lo que Keynes llamó una "*trampa de liquidez*": como la tasa de interés nominal no puede bajar de cierto nivel cercano a cero, cuando ésta llega a ese piso, todo aumento de la liquidez que provean los bancos se convierte en *atesoramiento de dinero*, para "esperar y ver" antes de invertir, con lo cual se impide la reactivación de la demanda efectiva y del crecimiento.

En tiempos actuales, se ha diagnosticado algo así para Japón, país que a fines del siglo XX estaba sumido en una recesión prolongada, con muy bajas expectativas de los inversionistas y enormes dificultades de las autoridades para aplicar políticas reactivadoras³. El economista Ronald McKinnon ha propuesto la hipótesis de que Japón estaría afectado por una "trampa de liquidez" a fines de los años '90, pero inducida por las restricciones externas. La economía japonesa ha estado estancada por años y se ve afectada por una sicología deflacionaria, con una tasa de interés nominal cercana a cero, pero alta en términos reales debido a una disminución del nivel de precios internos. Todo aumento de la cantidad de dinero se esteriliza porque se transfiere a mayor demanda de dinero, es decir, atesoramiento, antes que a inversión productiva, por las muy bajas expectativas de reactivación. Según McKinnon, esta alta demanda especulativa de dinero se intensifica en una economía como la japonesa, por las expectativas de apreciación de su moneda, el yen. En efecto, una tendencia crónica a un superávit de su balanza comercial (exceso de exportaciones sobre importaciones) presiona a la apreciación cambiaria, con lo cual los inversionistas prefieren atesorar para invertir en el exterior antes que en la economía doméstica. Entonces, hay *dos "trampas de liquidez"*: una provocada por la imposibilidad de que bajen las tasas nominales de interés internas, lo que desincentiva la inversión en activos reales; y otra, provocada por las expectativas de apreciación cambiaria, lo que incentiva el atesoramiento para invertir en activos del exterior.

La solución keynesiana tradicional era salir de la trampa de liquidez a través de una política fiscal activa basada en aumento del gasto público, pero en el caso de Japón es muy poco viable, porque ya existe un alto déficit fiscal, por sobre el 10% del PIB. Esto haría muy poco eficaz esa política, en la expectativa de que más pronto que tarde ella debería revertirse para ajustar un desequilibrio que se podría tornar inmanejable.

² Además, no basta con que baje la tasa de interés de referencia del Banco Central. Es preciso una baja de las tasas de largo plazo para estimular la inversión. Y esto puede demorar bastante tiempo, hasta que los inversionistas "crean" que la reactivación va en serio.

³ Ronald McKinnon, "Wading in the yen trap", *The Economist*, July 24th-30th, 1999, pp. 71-74.

En estas condiciones la propuesta de reactivación de McKinnon consiste en un acuerdo monetario internacional entre Japón y Estados Unidos, que facilite una paridad cambiaria estable entre ambos países. Estos deberían comprometerse a intervenir en los mercados cambiarios respectivos cada vez que la relación cambiaria se aparte de la paridad convenida a largo plazo. Para ello, las políticas comerciales recíprocas deberían abordarse de manera de hacer creíble esa paridad⁴. Es interesante notar el carácter intervencionista que tiene esta propuesta, la cual sin actuar a través del gasto fiscal, implica una política pública activa y vigilante de los mercados para mantener una relación cambiaria de equilibrio. Según este autor, al desaparecer el riesgo de la apreciación cambiaria y la baja de precios en Japón, se revertirían las expectativas pesimistas, se estimularía la inversión privada y se iniciaría un ciclo reactivador.

2. El sector externo

En una economía abierta, como la mayoría de las economías latinoamericanas, el escenario externo adquiere una gran importancia para definir las posibilidades de reactivación. Generalmente las crisis han tenido origen externo. Así ocurrió con la crisis de la deuda externa en los años '80 y con la crisis de fines de los '90, de origen asiático. Esto significa que mientras no haya señales de recuperación del entorno internacional, difícilmente será factible iniciar una política reactivadora. Pero tan pronto se genere ese entorno más favorable debido, por ejemplo, a un mejoramiento de los términos de intercambio o a una normalización financiera internacional, las políticas internas pasan a tener una gran importancia. El objetivo de estas políticas debe ser la activación de aquellos componentes del gasto, como los señalados recién, que tienen mayores posibilidades de dinamización.

En una economía exportadora, una política orientada a estimular las *exportaciones* puede ser muy eficaz. El principal instrumento a utilizar es el tipo de cambio. En condiciones recesivas, el tipo de cambio real suele estar por debajo de su valor de equilibrio (la moneda está sobrevaluada) debido a que las importaciones se han restringido por la caída del ingreso. Con la reactivación, las importaciones deberían aumentar. Para evitar un desequilibrio externo, la moneda debería devaluarse en alguna proporción. Esto moderaría el aumento de las importaciones y también estimularía las exportaciones. Estas últimas tienen un efecto reactivador, con sus correspondientes efectos multiplicadores, que a su vez, inducirán nuevas inversiones privadas. Sin embargo, no debe ponerse demasiadas expectativas en estos efectos, ya que se ha estimado

⁴ McKinnon, op. cit.

empíricamente que a corto plazo, la elasticidad de las exportaciones ante aumentos del tipo de cambio real es relativamente baja⁵.

El principal problema con la devaluación es el temor por el efecto inflacionario que podría haber. Como se vio en el capítulo IV en relación con el ajuste de la economía chilena en 1998, éste fue un tema central que motivó el debate económico entre las autoridades económicas. Sin embargo, es poco probable que en condiciones recesivas, en una economía abierta con capacidad ociosa y desempleo alto, haya presiones inflacionarias muy significativas⁶. Por lo tanto, una devaluación no tendría que traducirse necesariamente en más inflación. *Es importante, en todo caso, un manejo prudente de la política fiscal y de la política salarial, que provocan señales respecto de las presiones de demanda y de costos, respectivamente.*

Aparte del efecto reactivador a través de las exportaciones, la devaluación real contribuye a reactivar por otras dos vías: al evitar un desequilibrio externo, permite que la tasa de interés sea más baja y, por ende, facilita la recuperación de la inversión nacional; al encarecer los precios de los activos externos, desestimula la inversión de agentes nacionales en el exterior y estimula inversión de extranjeros en el país. La recuperación económica de México después de la crisis de 1995 es un buen ejemplo de una reactivación a través de la devaluación real y el aumento de las exportaciones. En este caso, también influyó fuertemente el tratado del NAFTA, que le abrió el mercado de Estados Unidos a las exportaciones mexicanas.

Pero hay otro problema con la devaluación, relacionado con las expectativas. Los agentes económicos se forman su propio diagnóstico del estado de la economía, en base a los indicadores que son de conocimiento público. Esta es la "voz del mercado". Si los agentes estiman que una devaluación ha sido muy tímida o que existen otras variables que están desalineadas de los "equilibrios fundamentales", por ejemplo, un déficit fiscal excesivo, podrían desatar una demanda especulativa por reservas internacionales ante la expectativa que tendrá que haber nuevas devaluaciones. Esa especulación de hecho forzará devaluaciones adicionales, y así se inicia una espiral perversa. Esto sucedió en Brasil a fines de 1998, cuando ese país debió enfrentar un severo desajuste y la "voz del mercado" estaba muy escéptica de la capacidad del Gobierno para equilibrar sus finanzas públicas. Incluso un anuncio del Ministro de Hacienda de Brasil respecto de un ajuste fiscal, desató nuevas pérdidas de reservas internacionales.

⁵ Cepal, *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago, 1994.

⁶ También hay que evaluar la tendencia de los precios de los bienes importados.

Un tercer componente de la demanda agregada que puede tener efectos reactivadores es la *inversión extranjera*. Al monetizarse los aportes de capital extranjero, es decir, al convertirse a moneda nacional para financiar un gasto de inversión, ellos estimulan el empleo, los ingresos y el consumo. Este efecto fue muy importante en la recuperación de las economías latinoamericanas después de la crisis de los '80. A partir de 1990 se reiniciaron los flujos financieros externos, los que estimularon también la inversión interna. En 1991-94 la afluencia neta anual de capitales externos fue de cerca de 44 mil millones de dólares en promedio, comparada con sólo 9 mil millones en 1983-90. El crecimiento económico de la región aumentó desde un 1,6% en 1983-90 a un 3,6% en 1991-94, cifra que si bien no es muy espectacular, señala un mejoramiento importante⁷.

Chile fue particularmente exitoso en atraer inversión extranjera después de la crisis de 1982-84. En ello influyó la política seguida de renegociación de la deuda externa la que, por un lado, transmitió al exterior una señal firme de que el país reconocería los compromisos asumidos, incluso con el aval del Estado⁸. Por otro lado, el compromiso con las reformas de mercado y las privatizaciones que, continuaron con intensidad, fueron un fuerte estímulo para los inversionistas extranjeros. En tercer lugar, se aplicó una política de *swaps* o intercambio de activos reales de empresas en licitación por títulos de la deuda, con gran beneficio para los inversionistas.

Un flujo muy intenso de capitales externos también presenta riesgos que no deben ignorarse. En primer lugar, genera una apreciación cambiaria, por el aumento de la oferta de divisas, desvirtuando así la política de tipo de cambio alto necesaria para el crecimiento de las exportaciones. En segundo lugar, por la misma razón, estimula excesivamente las importaciones, induciendo un desequilibrio comercial. Ambos fenómenos pueden coexistir, vale decir, un aumento del desequilibrio comercial y un aumento de las reservas internacionales, en tanto los ingresos de capitales superen al déficit de cuenta corriente. Aquí surge otro riesgo, que es la mayor vulnerabilidad financiera externa, sobre todo si entre los ingresos de capitales abundan los fondos de corto plazo no relacionados con inversiones directas. Por esto, la política de incentivos

⁷ Ricardo Ffrench-Davis, *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina*, McGraw Hill-CEPAL, 1999, cap. VI, cuadro VI.2

⁸ El aval del Estado a la deuda contraída con privados no estuvo exenta de contradicciones y polémica. Fue contradictoria con la política oficial de libre mercado que seguía el Gobierno de la época, de acuerdo a la cual cada individuo o agente debía responder por sus compromisos. Pero la presión de los organismos internacionales y la convicción del Gobierno de que estaba en juego la credibilidad del país ante el exterior, lo llevó a aceptar esas condiciones.

a los capitales externos requiere también mucha prudencia y discriminación a favor de inversiones reales y productivas, de largo plazo, y en contra de inversiones especulativas, de corto plazo. Un instrumento utilizado por Chile en los años '90 para lograr ese objetivo consistió en un *encaje y un impuesto a los capitales de corto plazo*-menores de un año. Aunque hubo mucha polémica respecto de la conveniencia de tal restricción (muchos economistas la objetaron por ser una política contraria a la liberalización de la cuenta de capital), los organismos financieros internacionales reconocieron que ella contribuyó a paliar los efectos de la crisis asiática en la economía chilena.

3. La política fiscal

La prescripción keynesiana tradicional consistió en usar una política fiscal activa, consistente en un aumento del gasto fiscal. Se generaría un "efecto multiplicador de la inversión": por cada peso de aumento del gasto por parte del gobierno, se crearían varios pesos adicionales de aumento del gasto privado y del ingreso, debido a que cada peso gastado por el gobierno generaría nuevos empleos, aumento de los ingresos de los trabajadores, mayor consumo, mayor demanda y así sucesivamente. Estos efectos no son infinitos, sino tienden a agotarse porque existen "*filtraciones*" del gasto: aumento del ahorro de las familias cuando aumenta su ingreso, pagos de impuestos o aumento del consumo en bienes importados. Estas filtraciones son ingresos que salen del circuito del gasto interno y no siguen estimulando la demanda. Efectos parecidos, aunque no iguales, podrían lograrse con una disminución de impuestos, ya que en este caso aumentaría el ingreso disponible de las personas y se originaría el mismo ciclo reactivador.

La elección de una u otra política fiscal (aumento del gasto o disminución de impuestos) depende mucho de si el gobierno quiere ser más activo y tener más presencia, vía gasto, que incluso puede focalizarse socialmente, o prefiere reactivar fortaleciendo el gasto privado y bajando la carga tributaria. Esta última ha sido una opción usada preferentemente por gobiernos de orientación liberal, como los de Estados Unidos y el de Chile, durante los años '80. Por cierto, esta opción también se ve fuertemente influida por el estado de situación de las finanzas públicas. Si éstas están muy debilitadas como fue el caso de Brasil a fines de 1998 (ingresos fiscales diminuidos o gastos excesivos), es inevitable seguir una estrategia de austeridad fiscal. Aunque la expansión del gasto ayudaría a reactivar la demanda en el plazo inmediato, las expectativas de que a mediano plazo la política fiscal debería revertirse para ajustar el déficit, desalentarían el aumento del gasto privado. Si, por el con-

trario, están relativamente equilibradas, la opción dependerá de las preferencias políticas por un Estado más activo (aumento del gasto) o menos activo (disminución de impuestos).

En economías abiertas y con altas propensiones a importar, como son las latinoamericanas, *el sector externo constituye otra barrera para una política fiscal expansiva*. Si de partida existe un déficit externo o un equilibrio muy precario, una política fiscal activa para combatir el estancamiento y el desempleo puede toparse rápidamente con la restricción externa por el aumento de las importaciones que se deriva de esa expansión interna. Al aumentar el ingreso, los consumidores demandan más bienes importados, y las empresas aumentan sus importaciones de bienes intermedios y bienes de capital. La reactivación se traducirá en este caso en disminución de las reservas internacionales y eventualmente, en devaluación. Esta posibilidad no necesariamente invalida la política expansiva. Si el tipo de cambio estaba sobrevaluado, es decir, el precio de la moneda extranjera por debajo de su valor real, es posible que la devaluación sea la medida apropiada para inducir un equilibrio de balanza de pagos, al mismo tiempo que la política fiscal permite aumentar el empleo y el ingreso. De nuevo, mucho depende de las expectativas que se formulen en el proceso. Si la caída de reservas internacionales es muy grande y se genera temor de que se produzca una crisis externa de mayores proporciones o que el gobierno no pueda controlar el gasto fiscal una vez que se alcance la reactivación, se pueden desatar expectativas perversas que sólo contribuirán a intensificar el desajuste cambiario.

Aparte de los problemas mencionados, otro tipo de dificultades para el uso de la política fiscal se refiere a las consideraciones ideológicas relacionadas con el rol que distintos sectores le asignan al Estado. Aunque en una situación de crisis económica esas consideraciones debieran tener menor importancia, porque se requiere mucho pragmatismo en esas circunstancias, nunca faltan las voces que abogan por el equilibrio fiscal casi como principio absoluto, independientemente de las circunstancias objetivas de la economía. Como se planteó antes, está fuera de discusión la necesidad de una máxima responsabilidad fiscal, como también de evitar desequilibrios que podrían tornarse inmanejables. Pero bajo determinadas condiciones muy específicas de recesión, como la ya señaladas, es posible que un aumento marginal del déficit fiscal con objetivos reactivadores sea la política más adecuada para romper el equilibrio recesivo. Sin embargo, en la medida que se insista, ideológicamente, que un aumento del déficit generará efectos perversos y que podría prolongar la crisis, en previsión de un futuro ajuste fiscal, puede producirse la profecía autocumplida y efectivamente, inducir esas expectativas perversas

en los agentes económicos.

Hay otro punto de vista, más conservador, con el cual puede analizarse el rol reactivador de la política fiscal. Sin necesidad de aumentar el gasto fiscal, mediante una reasignación del mismo hacia actividades más intensivas en empleo, el Estado podría estimular la reactivación, aunque ciertamente en este caso el efecto sería más lento y pausado. En general, la inversión en infraestructura y en bienes públicos suele ser más intensiva en empleo por lo cual un cambio de composición a favor de esos sectores provoca un crecimiento del empleo a corto plazo. Una alternativa relacionada con esta política, planteada en Chile a fines de 1999, consistió en proponer un horizonte de tiempo más amplio que un año, por ejemplo, dos años, período en el cual debería cumplirse el principio del equilibrio presupuestario, es decir, cero déficit fiscal, sin perjuicio de que en el primer año se incurriera en un déficit que sería compensado por un superávit equivalente en el segundo año. Se trata de un cambio en la secuencia temporal de un mismo gasto total ya previsto, de manera que al aumentar el gasto inicial, privilegiando por ejemplo, esas inversiones en infraestructura, se aceleraría el efecto reactivador del empleo. En el segundo año, cuando ya la economía se hubiera dinamizado y hubieran cambiado las expectativas de los inversionistas, el Fisco debería generar un superávit compensador.

Esta misma idea ha sido extendida para abarcar todo el ciclo económico. En efecto, algunos se preguntan, ¿por qué un período de dos años para definir el equilibrio fiscal en forma intertemporal? ¿Por qué no considerar, más realísticamente, que el ciclo económico completo, vale decir, recesión y expansión, puede durar más de dos años? Sujetarse a un breve período de dos años puede llevar a que se interrumpa prematuramente la reactivación, si en el segundo año todavía predominan las fuerzas recesivas. En este caso, postular anticipadamente un superávit fiscal compensador cuando todavía no se sabe bien cuál va a ser la tendencia cíclica predominante, puede ser muy ineficiente. Una respuesta posible es que al definir un período corto, como dos años, para recuperar el equilibrio fiscal, las autoridades quedan más amarradas al compromiso de austeridad fiscal y así los agentes económicos tienen señales más claras. El supuesto implícito es que, en general, las autoridades fiscales son poco creíbles en materia de políticas presupuestarias. Habría una propensión natural a aumentar el gasto y mientras más se diluye en el tiempo un compromiso de ajuste para recuperar el equilibrio, menor probabilidad de cumplimiento habría. Lamentablemente, la experiencia parece avalar este tipo de supuestos, el cual, ciertamente impide aplicar políticas económicas más racionales.

En síntesis, existe extrema cautela para aceptar que la política fiscal sea el instrumento más eficaz para reactivar una economía en recesión. Pero ello no significa que deba excluirse del todo del arsenal de instrumentos reactivadores, si es que ella se la utiliza con responsabilidad. En términos generales, una combinación de política monetaria (baja de la tasa de interés), política fiscal (aumento del gasto y/o disminución de la tributación) y política cambiaria (devaluación real) ha sido tradicionalmente el paquete más aceptado para reactivar, teniendo en consideración las siguientes premisas: 1) existe espacio para rebajar la tasa de interés nominal (que no sería el caso de una situación de trampa de liquidez o tasa de interés nominal muy baja, como la japonesa descrita más arriba); 2) es posible aumentar el gasto fiscal (o bajar la carga tributaria) sin provocar un desequilibrio fiscal inmanejable (existe un superávit fiscal o un déficit muy leve); 3) no existe un déficit de balanza de pagos fuera de control (por ejemplo, el déficit de cuenta corriente no supera el 3% del PIB, hay expectativas optimistas respecto del flujo de inversión extranjera, y existen suficientes reservas internacionales, por ejemplo, al menos 10 meses de importaciones); 4) hay espacio para una devaluación de la moneda sin que ello se traduzca en mayor inflación interna; y 5) hay capacidad productiva ociosa y desempleo generalizado.

Como se ve, hay varios condicionantes macroeconómicos que deben darse para postular una combinación reactivadora de política fiscal-monetaria-cambiaria. Esos condicionantes se refieren a lo que usualmente se denomina "los fundamentales" de la macroeconomía, anglicismo que en buen castellano quedaría mejor descrito como "*las condiciones fundamentales*" y que hacen alusión a los equilibrios básicos en el campo fiscal, monetario y externo y a la confianza que generan las autoridades económicas respecto de la coherencia y responsabilidad de las políticas. Por cierto, se está suponiendo que las reformas estructurales básicas (descritas en el capítulo V) ya han sido abordadas y, por lo tanto, no existen distorsiones severas en los precios relativos o controles ineficientes que impidan la flexibilidad de los mercados. Desde el punto de vista externo, un supuesto básico para iniciar una política de reactivación es que las condiciones que enfrentan las exportaciones nacionales no son excesivamente adversas, tanto en términos de precios de los principales productos de exportaciones, como de la demanda externa por esos productos. Asimismo, las expectativas de los inversionistas extranjeros son también cruciales para definir un panorama optimista o pesimista respecto del financiamiento de la balanza de pagos.

4. La asignación y descentralización del gasto fiscal

Ya se trate de un aumento neto del gasto fiscal o una reasignación del mismo, una cuestión relevante que debe decidirse es a qué tipo de proyectos y con qué viabilidad debería asignarse el gasto. Una cosa es la decisión a nivel macroeconómico y central, pero otra cosa es la *realización efectiva del gasto a niveles sectoriales, regionales y locales*. Esta cuestión no es irrelevante cuando se trata de minimizar el rezago de los efectos estimuladores del empleo. Para los desempleados no es trivial si la recuperación se produce en seis meses, o en un año o en dos. Para un niño de escasa edad, dependiente de un padre desempleado, la falta de alimentación puede ser determinante de su salud y aun de su vida, por no mencionar sus posibilidades de desarrollo.

Para los gobiernos no es fácil alterar su calendario presupuestario, por cuanto éste depende de programas públicos y proyectos específicos, los cuales no pueden improvisarse. Por esta razón, una política fiscal reactivadora supone una gran *coordinación al interior del sector público*, con el *sector municipal* y también con el *sector privado*. Las áreas con mayores posibilidades de reactivación a corto plazo son las relacionadas con la construcción de viviendas y obras públicas. Por lo tanto, los aumentos de gasto o reasignación del mismo, deberían privilegiar esos sectores. Sin embargo, para que efectivamente se materialicen esos gastos se requiere que existan proyectos diseñados de acuerdo a las normativas técnicas. La preparación y aprobación técnica de estos proyectos puede tomar bastante tiempo, normalmente más del que sería prudente esperar para lograr una reactivación del empleo.

Otra dificultad es que estos programas involucren a varias instituciones públicas, tanto centrales como regionales o locales. Un programa de construcción de viviendas supone intervenciones de Ministerios de Vivienda, que deciden los aspectos urbanísticos; Ministerios de Obras Públicas, que inciden en las inversiones de infraestructura, redes viales y similares; Municipalidades, que deben velar por los planos reguladores, permisos correctamente extendidos, etc. Por lo tanto, desde el momento que se decide asignar fondos fiscales suplementarios a ciertos programas reactivadores, surgirán de inmediato problemas de coordinación institucional. Si se siguen las normas convencionales, puede haber demoras superiores al tiempo políticamente disponible. Una alternativa es designar una autoridad política superior, cuya responsabilidad sea agilizar la implementación de los proyectos y realizar una coordinación eficaz.

En este mismo plano más desagregado, un tema no menor es la *identificación de las zonas y territorios* donde se generan los mayores focos de desempleo, para definir así las prioridades territoriales en la asignación de los recursos. Esto supone implementar un sistema de información rápida y cierta, que fundamente las decisiones de las autoridades responsables de los programas reactivadores. Esta condición enfatiza también la importancia de los Municipios y gobiernos locales en la gestión de los programas reactivadores del empleo. Son éstos los que mejor conocen los focos de desempleo y las necesidades de infraestructura más apremiantes, que podrían ser abordadas a corto plazo. Programas de mejoramientos de calles y caminos, plazas públicas, plantación de árboles, aseo de las vías públicas, son relativamente fáciles de asumir en el corto plazo y muy intensivos en la generación de empleos. Lo crucial es la asignación de los recursos públicos a las instituciones que pueden responsabilizarse de esos programas.

5. Aumentar el ingreso privado disponible

Como se ve, la política de gasto fiscal es un instrumento necesario para una política de reactivación, pero de ningún modo es la única política que debe considerarse. Ella enfrenta dificultades técnicas y dificultades políticas. Se mencionó antes que una política alternativa, no excluyente sino complementaria, es disminuir impuestos para así aumentar el ingreso disponible del sector privado y estimular el gasto de este sector. No necesariamente esto debe significar una disminución de los impuestos generales, aunque en ocasiones se ha adoptado esta política (por ejemplo, Chile en los años 80).

Una política más selectiva puede configurarse buscando mejorar el ingreso disponible de aquellos sectores cuyo gasto genera más efectos en el empleo. Un paquete posible (aplicado en Chile en 1999) consiste de algunos o todos los siguientes instrumentos:

- 1) Incentivo tributario para la adquisición de viviendas económicas. Este incentivo puede consistir en un crédito tributario proporcional al pago de amortizaciones por la deuda contraída al adquirir viviendas económicas nuevas. Aunque este incentivo es regresivo, ya que beneficia más a aquellas personas con mayor capacidad de endeudamiento (e ingreso), desde el punto de vista del empleo puede ser eficaz porque acelera la inversión en la construcción de nuevas viviendas.
- 2) Postergación de pagos tributarios, por ejemplo, deudas o impuestos territoriales de aquellos contribuyentes que se ven afectados por la cesantía.

- 3) Incentivos a los bancos para la reprogramación de las deudas de las pequeñas y medianas empresas. En una situación de recesión, las PYMES suelen sufrir más por su escasa capacidad de ofrecer garantías aceptables a los bancos. Al no poder reprogramar sus deudas, los bancos suelen hacer efectivas las deudas y provocar la quiebra de estas empresas. Puede tratarse de empresas perfectamente viables en condiciones de crecimiento macroeconómico, pero que en una recesión no pueden asumir la caída de sus ventas. La quiebra de estas empresas es un eslabón más, e importante, en la cadena recesiva. Por lo tanto, si el Estado contribuye con recursos para financiar, por ejemplo, las primas de seguros de garantía, y de esta manera ayuda a impedir las quiebras masivas, estos recursos públicos podrían ser muy efectivos en la reactivación.
- 4) Seguro de cesantía. El principal efecto multiplicador negativo en una recesión es la caída del poder adquisitivo de los trabajadores cesantes. En la medida que exista un seguro de cesantía, el problema disminuye, porque no se afecta todo el poder adquisitivo de los trabajadores. Además, este seguro contribuye a mantener ciertos gastos familiares esenciales, como la alimentación de los niños. El aspecto complicado de esta política es que si no ha sido diseñado y puesto en funcionamiento en tiempos de expansión, cuando sobreviene una recesión ya es demasiado tarde para ponerlo en práctica. En efecto, este seguro supone un fondo de ahorro al cual deben contribuir las partes interesadas durante un tiempo antes de utilizarlo.

6. La inversión privada

En el enfoque convencional, como el que aplica el FMI, los elementos estratégicos de la reactivación después de un ajuste exitoso son, primero, la disminución de la inflación, que debería estimular la demanda interna⁹, y segundo, el aumento exportador, estimulado por la devaluación real. Este último factor opera con algún rezago, en tanto el primero es más inmediato. Sin embargo, lo que no se plantea en este enfoque es cómo se estimula la inversión privada. Implícitamente se supone que con la estabilización, la inversión y el ahorro deberían aumentar. Pero esto no es suficiente para compensar los desestímulos sobre la inversión que las altas tasas de interés y el estancamiento del ingreso provocan, propios de la fase crítica de la recesión. Lo que debe cambiar son las *expectativas de los inversionistas*, desde una fase pesimista a una fase optimista.

⁹ Cuando los contratos de trabajo son reajustables según la inflación pasada, una disminución de la tasa de inflación provoca un aumento de los salarios reales.

Un dato relevante del problema es que la *situación inicial* es muy desestimulante para la inversión, porque el estancamiento económico que sigue a la crisis, el ajuste y la estabilización, dejan financieramente exhaustos a los agentes económicos, deprimidas sus expectativas y con exceso de capacidad instalada. Incluso el ahorro nacional que pueda haber sobrevivido, es probable que se haya refugiado en el exterior, en inversiones seguras, durante la fase de estabilización.

Por lo tanto, se requiere que la estrategia de reactivación económica ponga especial atención a la *dinamización de la inversión* a partir del reconocimiento de la situación de estancamiento y gran incertidumbre. Dos aspectos centrales que debe abordar esta estrategia son *el cambio en las expectativas* de los inversionistas y una *gestión de nuevas inversiones* de modo de crear una masa crítica capaz de mover la economía desde un equilibrio de baja inversión a un equilibrio de alta inversión.

A. El cambio de expectativas

El objetivo de toda inversión real es aumentar la capacidad productiva. Pero cuando hay exceso de capacidad y escasas expectativas de aumento de la demanda, los inversionistas no tienen motivaciones para invertir. Por el contrario, si hubiera un aumento significativo de la inversión, esto estimularía el crecimiento del ingreso y de la demanda, lo cual, a su vez, justificaría la mayor inversión. El objetivo de una política reactivadora es, entonces, romper el círculo vicioso del estancamiento para pasar al círculo virtuoso del crecimiento. Simultáneamente al cambio en las expectativas de la demanda, una política reactivadora que quiera actuar sobre la inversión privada debe mejorar también las expectativas de la rentabilidad de la inversión. Tanto la demanda como la rentabilidad esperadas son las variables fundamentales en la reactivación de la inversión.

Las reformas institucionales liberalizadoras de los mercados tienen como efecto directo el aumento de la rentabilidad del capital. En economías con escasez de capital, ésa es la dirección en que tiende a moverse el mercado. Lo que conspira en contra de este incentivo es la alta tasa de interés que prevalece como consecuencia de la política de estabilización. Esta es la dificultad inicial, que se añade al pesimismo sobre el comportamiento de la demanda. De aquí la necesidad de un paquete basado en una política monetaria expansiva, que disminuya la tasa de interés, y unas políticas fiscal y cambiaria que aumenten la demanda efectiva. Estas son las políticas que se discutieron en las primeras secciones de este capítulo. Pero se precisa una *política activa de inversiones*.

Chile tuvo una experiencia interesante de reactivación de las inversiones en la segunda mitad de los años '80, después de haber sido una de las economías más afectadas por la crisis financiera. Una característica de ese período es que el control de la inflación se logró en forma relativamente breve, gracias a que se había hecho un ajuste fiscal que contribuyó de manera importante a impedir un desborde inflacionario, después de las devaluaciones de 1982. Este hecho, unido a una disminución de los salarios reales, permitió la devaluación real, que comenzó a incentivar las exportaciones y a abaratar el precio de los activos nacionales. Un segundo hecho fue el mejoramiento en los términos de intercambio que, al aumentar el ingreso nacional, contribuyó a reactivar la demanda interna, a pesar de la caída de los salarios reales. Un tercer factor fue la privatización masiva de empresas públicas y de la seguridad social. Mientras la primera generó importantes oportunidades de inversión en activos secundarios, con atractivas posibilidades de ganancias de capital, la privatización de la seguridad social generó un flujo muy dinámico de recursos financieros que se canalizaron hacia el mercado de capitales. Un cuarto factor favorable fue la renegociación de la deuda externa privada y el fuerte subsidio fiscal a los deudores en moneda extranjera, lo que alivió sustancialmente la carga de la deuda. Aunque las implicancias distributivas de estas políticas fueron regresivas, ellas contribuyeron a la recuperación de la inversión. Por último, estas privatizaciones y la reanudación de la liberalización comercial, interrumpida durante los años de crisis, generaron un ambiente de certidumbre institucional, respecto de que las reformas se consolidaban y no serían revertidas.

Esta experiencia muestra cómo el aumento de la rentabilidad del capital (provocado por la devaluación real, la posterior disminución de las tasas de interés y por las altas ganancias de capital derivadas de las privatizaciones) y la recuperación de la demanda efectiva, tanto externa como interna (ayudada por un espectacular e imprevisto aumento del empleo), se reforzaron para reiniciar el ciclo expansivo de la inversión. Se produjo un cambio importante de las expectativas a favor de la inversión en Chile, lo que fue reforzado por la disminución del *riesgo país* y el aumento de la inversión extranjera. El aumento de la inversión indujo un rápido crecimiento del ingreso en la segunda mitad de los años '80 en Chile. La tasa promedio de inversión en torno al 15% del PIB en los primeros años de post-crisis pasó a más de 21% en los últimos años de los '80 y el crecimiento del PIB pasó de negativo a un promedio de 8% anual. El desempleo bajó de 30% en 1983 a un 6,3% en 1989.

B. La gestión de nuevas inversiones

En la experiencia chilena señalada más arriba, no sólo hubo un cambio favorable de expectativas de los inversionistas, sino también una *política explícita de obtención de recursos externos y atracción de inversionistas*. Por una parte, las autoridades económicas (Banco Central y Ministerio de Hacienda) se jugaron por la renegociación de la deuda externa y la obtención de recursos frescos. Para ello fue necesario que el Estado diera su aval a la deuda privada, decisión muy criticada en su momento por la socialización de las pérdidas privadas. Pero estos recursos frescos fueron una ayuda estratégica central para el aumento de la inversión y consiguiente recuperación económica que, entre otras cosas, también le aportó nuevos ingresos al fisco.

Simultáneamente se comenzó a ofrecer paquetes de acciones de las empresas estatales a ser privatizadas, para lo cual se desarrolló una estrategia de *diplomacia económica* destinada a interesar a posibles inversionistas internacionales. Esta estrategia fue muy exitosa a pesar de que en principio el grueso de la inversión extranjera inicial fue para adquirir activos existentes. Esta política contribuyó a difundir la información sobre la economía chilena en los círculos financieros internacionales, a mejorar la clasificación de riesgo de las inversiones en el país y, finalmente, a estimular la entrada de inversión fresca.

7. Aumentar la tasa de ahorro

Si la política económica es exitosa para reactivar la inversión, ¿cómo debería estimularse al mismo tiempo el ahorro nacional? Contablemente, la inversión interna bruta siempre debe ser igual al ahorro nacional más el ahorro externo. Por lo tanto, para que el aumento de la inversión sea sostenible, es necesario que el ahorro total también lo haga. El problema es que no es indiferente que el aumento de la inversión se financie con ahorro nacional o con ahorro externo. Un crecimiento económico sólido debe sustentarse a largo plazo en un aumento del ahorro nacional. En efecto, el ahorro externo es equivalente al déficit de la cuenta corriente¹⁰. Un aumento del ahorro externo, como proporción del PIB, implicará entonces, un aumento del déficit en cuenta corriente como proporción del PIB. Y ésta es una situación de mayor vulnerabilidad externa, como ya se ha visto. Esta situación puede ser aceptable durante períodos transitorios, si es que la economía tiene sus bases sólidas y buenas expectativas de inversión. Pero no debería prolongarse excesivamente en el tiempo.

¹⁰ Ver capítulo IV.

Cuadro VI.1. América Latina y el Caribe: Financiamiento de la inversión interna bruta ^a
(en porcentajes del producto interno bruto)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^b
Ahorro interno	21,0	20,9	20,9	21,7	21,0	20,8	21,0	20,2	20,3
Renta de factores	-3,4	-3,1	-2,8	-2,5	-2,4	-2,2	-2,0	-2,0	-2,2
Transferencias	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Ahorro nacional bruto	18,1	18,3	18,5	19,6	19,0	19,0	19,4	18,5	18,5
- Público	2,1	1,7	2,3	-1,0	0,6	3,3	2,5	0,4	0,6
- Privado	16,0	16,6	16,2	20,6	18,4	15,7	16,9	18,0	17,9
Ahorro externo	1,5	2,7	3,3	3,3	2,2	2,1	3,3	4,5	3,0
Formación bruta de capital	19,7	20,9	21,8	22,9	21,2	21,1	22,6	23,0	21,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales convertidas a dólares a precios corrientes.

Nota: ^a Sobre la base de los coeficientes calculados en moneda nacional, convertidos a dólares corrientes.

^b Cifras preliminares.

Pero, más allá de las relaciones contables, la pregunta relevante es la siguiente: ¿debe aumentar el ahorro nacional para financiar el aumento de la inversión? ¿Es el ahorro la causa de la inversión? En una visión clásica, no puede haber inversión si no hay ahorro. Este último sería la causa de la inversión. Sin embargo, también se puede plantear la relación inversa: ¿Es posible que la inversión sea la causa del ahorro? Esta disyuntiva estuvo en el centro de los debates entre el keynesianismo y el neo-clasicismo de mediados de siglo. En la versión keynesiana, el ahorro como limitante de la inversión tiene validez en situaciones de pleno empleo. Pero en situaciones recesivas, lo fundamental es aumentar la inversión, la que al inducir un crecimiento del ingreso, termina generando un mayor ahorro. La implicancia es que al haber cierto grado de independencia entre ambas variables o, incluso, una relación inversa a la usualmente supuesta, una política orientada a aumentar las oportunidades de inversión puede tener tanta o más importancia que una política de ahorro.

Esta hipótesis se ha visto corroborada por investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. Ellas han planteado la conclusión de que "*el crecimiento económico parece preceder al ahorro, y no al contrario*"¹¹. Esto significa que el crecimiento económico, al aumentar el ingreso de las personas y las empresas, contribuye a que éstas mejoren también sus niveles de ahorro, lo cual asegura el financiamiento sano de la inversión y del propio crecimiento. Estas investigaciones también demostraron que mientras más bajas son las

¹¹ Michael Gavin, Ricardo Hausmann y Ernesto Talvi, "Ahorro, crecimiento y vulnerabilidad macroeconómica: la experiencia de Asia y América Latina", *Políticas de Desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, junio 1996.

tasas de ahorro, mayor es la vulnerabilidad de las economías. Por lo tanto, la relación entre crecimiento y ahorro es compleja e indirecta. No necesariamente el ahorro tiene que aumentar antes de que la economía crezca. Esto es muy difícil. Las prioridades, más bien, deben estar en la creación de oportunidades de inversión. Pero a partir de ahí y a medida que se consoliden las expectativas favorables, pasa a ser relevante una política de ahorro nacional. Por cierto, es fundamental un adecuado proceso de intermediación financiera.

8. Saneamiento financiero

Hasta ahora se ha puesto el énfasis en las condiciones de flujos para reactivar la economía, vale decir, las condiciones para dinamizar el gasto y la inversión. Hay otra cara de las crisis que también debe ser atendida: se trata del estado de los activos y pasivos de las empresas y muy en especial, del sistema bancario. Los bancos son uno de los sectores más vulnerables de la economía. Su misión consiste en captar depósitos a corto plazo para hacer préstamos a plazos más largos. Esta misión se puede realizar mientras los depositantes tengan confianza en que su dinero será bien cautelado. Pero los bancos también están obligados a producir utilidades para sus accionistas, por lo cual la gestión debe estar atenta a aprovechar las mejores oportunidades para hacer buenos negocios bancarios. Una política excesivamente conservadora podría ser muy segura, pero también sería muy poco rentable para los accionistas. Se requiere, entonces, un equilibrio entre el objetivo de maximizar las utilidades y el objetivo de asegurar la solvencia y liquidez que un banco requiere para ganarse la confianza de los depositantes.

Con el fin de darle más seguridad a los depositantes y a los agentes económicos en general, existen regulaciones para el manejo del negocio bancario, las cuales buscan garantizar un equilibrio eficaz entre seguridad y riesgo. En América Latina, después de la crisis de los '80, la mayoría de los países implementó cambios en las regulaciones, para actualizarlas a la modernización financiera¹². En cambio, los países del este asiático fueron más lentos en este aspecto y prolongaron excesivamente un sistema financiero basado en una estrecha relación entre las empresas, los bancos y los gobiernos, con poca transparencia, que si bien fue eficaz en la época del "milagro asiático", no se adaptó con rapidez a los nuevos tiempos de la globalización y la apertura financiera. Al abrir sus mercados de capitales al exterior, estimulados por los organismos internacionales en la primera mitad de los años '90, los bancos se

¹² Tema tratado en el capítulo XI.

endeudaron rápidamente a corto plazo en el exterior, aumentando su vulnerabilidad.

Cuando la crisis ha sido gatillada por un sistema bancario insolvente y una estructura de pasivos de alto riesgo, el saneamiento de los bancos es fundamental para la reactivación. Esta es la lección que se aprendió en América Latina en los '80. El saneamiento bancario requiere varias condiciones: 1) reconocimiento de las pérdidas de los bancos insolventes por parte de sus accionistas, vale decir, ejecutar las pérdidas de capital y traspasar los activos a otras instituciones solventes o incorporar nuevos propietarios que aporten capital fresco; 2) en aquellos bancos que siendo solventes, tienen serios problemas de liquidez, la reprogramación de los pasivos a plazos más largos puede devolverles su viabilidad; 3) saneamiento de las carteras de activos financieros de los bancos, de manera de desprenderse de los deudores inviables y reprogramar a aquellos deudores con capacidad de pago. Es importante, al respecto, una adecuada distinción entre las *empresas inviables* y las *empresas viables pero ilíquidas*. Un objetivo de política es asegurar que estas últimas sigan funcionando, para lo cual puede ser necesario implementar programas de refinanciamiento. Pero cuando los bancos actúan sólo en función de los criterios de liquidez de sus clientes, arriesgan profundizar la crisis y postergar la reactivación, porque la destrucción de empresas viables acarrea pérdidas de capital humano y del capital social de una empresa. Es muy fácil destruir en poco tiempo lo que ha tardado generaciones en organizarse.

En todo caso, debe tenerse claro que no necesariamente una recesión económica implica una crisis bancaria. A comienzos de los años '80, la recesión de América Latina fue gatillada por una crisis bancaria y ello requirió una reestructuración financiera, quiebras de bancos y reprogramaciones de deudas. En cambio, la recesión de fines de los años '90 no afectó mayormente a los sistemas bancarios. Esta fue una crisis de exportaciones y de demanda, pero en general la banca pudo absorber bien los efectos de la iliquidez. En consecuencia, los efectos recesivos fueron mucho menos severos en el segundo de esos episodios. A ello contribuyó la mayor solidez de la institucionalidad reguladora del sistema financiero, tema que se abordará en un capítulo posterior.

9. Factores que retardan la reactivación

Una política de reactivación puede estar muy bien concebida, pero en definitiva la velocidad a la cual se recupera la economía depende de muchos otros factores difíciles de ponderar. Por esto, no es fácil predecir con exactitud cuánto tiempo tardarán las políticas en manifestar sus efectos. Algunos factores que se pueden señalar son:

- a) Experiencias recientes de crisis. En América Latina, la crisis de los '80 fue extremadamente dura, y dejó secuelas en el comportamiento de los agentes económicos. Reticencia al endeudamiento e inseguridad en el empleo pueden ser factores que posterguen las decisiones de los consumidores para aumentar su gasto en consumo, a medida que bajen las tasas de interés o se recupere el nivel del empleo. El recuerdo de crisis pasadas puede contribuir a retardar un comportamiento más propenso al gasto.
- b) Capacidad productiva ociosa. Aun cuando aumente el ingreso y el gasto, es posible que esto no sea suficiente estímulo a la inversión si existe una amplia capacidad productiva ociosa. Las empresas preferirán responder con un uso más intensivo de su capacidad, antes que emprender nuevos proyectos de inversión. Además, los proyectos requieren de bastante tiempo de preparación y evaluación previa, lo que contribuye a que la inversión se reactive más lentamente. Esto vale especialmente para los grandes proyectos de inversión, que pueden ser muy importantes en la reactivación general. En cambio, los proyectos menores, propios de las pequeñas y medianas empresas, suelen tener períodos más breves de gestación.

CAPITULO VII

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO EXPORTADOR

En los años '90, las exportaciones se convirtieron en un motor dinamizador del crecimiento económico en América Latina. Esta característica del desarrollo reciente es el resultado de las nuevas estrategias para el fomento de las exportaciones¹.

Durante mucho tiempo se ha debatido los méritos de las estrategias de desarrollo orientadas hacia las exportaciones en contraste con las estrategias orientadas hacia los mercados internos. Existe una opinión muy generalizada entre los economistas y en los organismos financieros internacionales en cuanto a que la estrategia orientada hacia las exportaciones es superior, en términos de los efectos sobre el crecimiento económico. Esta opinión se sustenta en numerosos estudios empíricos que apoyarían la hipótesis de que las exportaciones contribuyen a un mayor crecimiento económico². Sin embargo, la validez empírica de esta hipótesis enfrenta cuestionamientos de diverso orden que, en el mejor de los casos, plantean dudas razonables sobre la generalización que se puede hacer de esa estrategia³. Mucho depende de si el ambiente económico internacional es expansivo o recesivo, si se trata de países pobres o de países que ya han alcanzado un nivel medio de ingresos, si de países grandes o pequeños y, por supuesto, del carácter de las políticas de desarrollo. Por ejemplo, en América Latina, dos países grandes como Brasil y México crecieron a tasas muy altas en base a sus mercados internos en los años '60. La evidencia más fuerte de una relación clara entre alto crecimiento económico y orientación exportadora proviene de la experiencia de los "tigres" asiáticos, pero la estrategia de estos países es bastante más compleja de lo que normalmente suponen quienes proponen las estrategias de liberalización comercial. Una cuestión central que surge al respecto es cuál es la relación de causalidad entre ambos aspectos. Tradicionalmente se ha supuesto que un crecimiento

¹ La tasa de crecimiento anual de las exportaciones latinoamericanas fue de 11,2% en 1995-97, 6,8% en 1991-94 y 1,6% en 1983-90. Ver Ffrench-Davis, op. cit., cuadro VI.2.

² Ver, por ejemplo, el estudio del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial de 1987.

³ Ver Robert Wade, *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press 1990, cap. 1.

dinámico de las exportaciones estimula el crecimiento económico. Pero también se puede plantear la relación inversa: es el crecimiento económico acelerado el que estimula las exportaciones, porque aquél se traduce en mejoramiento de la productividad, acumulación de capital, mayor calidad de los factores productivos y, en general, un entorno institucional más favorable a la inserción internacional⁴.

Dos enfoques conceptuales que se desprenden se basan en las siguientes hipótesis alternativas: en primer lugar, puesto que las exportaciones resultan desincentivadas en regímenes proteccionistas y cerrados, la liberalización comercial (i.e. eliminación del proteccionismo) y el establecimiento de mercados libres, con una mínima intervención del Estado, sería el camino adecuado para un desarrollo exportador. Esta es la estrategia de *laissez-faire o de libre mercado*. La segunda hipótesis enfatiza la necesaria modernización institucional y transformación productiva y tecnológica que deben emprender los países si quieren aumentar sus ingresos. En este enfoque el crecimiento de las exportaciones es una consecuencia del desarrollo productivo. Concuere da con el enfoque anterior en cuanto a los efectos benéficos del desarrollo exportador, pero difiere en cuanto a la estrategia para lograrlo; aquí se propugna una estrategia de *cambio productivo e institucional* simultáneamente con una *activa promoción de exportaciones*. Esta se basa en el supuesto de que la competitividad internacional de las empresas depende de una serie de factores estimuladores de la productividad de las empresas y de su acceso a los mercados externos, los cuales no se generan espontáneamente por la liberalización de las políticas comerciales. En otras palabras, el crecimiento de las exportaciones supone *estrategias y políticas activas* y una *institucionalidad* orientada a fortalecer la competitividad empresarial. Este es el enfoque seguido en este texto y, en particular, en éste y los capítulos siguientes.

En este capítulo se examinarán los argumentos a favor de la hipótesis de que las exportaciones pueden estimular dinámicamente el crecimiento económico, para después analizar las principales estrategias de promoción de exportaciones. Un tema de especial relevancia en América Latina se refiere a las estrategias de exportaciones basadas en los recursos naturales. El tema ha sido muy polémico porque durante mucho tiempo se consideró que la abundancia de estos recursos era casi una "maldición", al hacer más difícil el progreso de las industrias basadas en tecnología. En tiempos recientes se ha reevaluado esta opinión, aunque subsisten precauciones respecto de la con-

⁴ Ver Dani Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essays N° 24, Overseas Development Council, Washington D.C. 1999.

veniencia de la especialización en bienes intensivos en recursos naturales. Por último, un aspecto muy importante es la transición desde una economía protegida hacia una economía abierta. El desarrollo exportador requiere disminuir o eliminar el proteccionismo, que genera sesgos en contra de las exportaciones nuevas, pero durante la transición los efectos destructivos sobre las actividades existentes pueden ser muy intensos, antes que las nuevas actividades orientadas hacia el exterior alcancen a consolidarse. Si se trata de minimizar los efectos destructivos, es preciso diseñar también una *estrategia de transición*. En los capítulos siguientes se abordará el tema de las políticas y la institucionalidad para fortalecer la capacidad competitiva.

1. Las exportaciones y el crecimiento económico

El debate sobre las relaciones entre el comercio internacional y el crecimiento económico es tan antiguo como la ciencia económica. Fue un tema central para Adam Smith, al argumentar sobre las bondades del mercado y la división del trabajo, en un contexto histórico dominado por el mercantilismo y las barreras comerciales. Pero fue David Ricardo quien formuló la teoría de los beneficios del comercio y que dio origen a la teoría moderna del comercio internacional. Ricardo elaboró el principio de las *ventajas comparativas*, de acuerdo al cual bajo comercio libre a los países les conviene especializarse en los productos que pueden producir a costos *relativamente* más bajos. Un país que sigue esta política, de exportar los bienes que puede producir relativamente más barato e importar los que produciría a mayores precios, obtiene un ingreso real más alto, con los recursos disponibles, que si pretendiera la autarquía o el autoabastecimiento. Este es el teorema fundamental de la teoría del comercio internacional. Una implicancia de este teorema es que los países producen más económicamente aquellos bienes que utilizan intensivamente los recursos que el país tiene con mayor abundancia.

Hay otro ángulo en el análisis ricardiano que ha sido menos popular que la teoría de las ventajas comparativas, aunque complementario. Es también una visión más dinámica y de *economía política*, como fueron muchos de los análisis clásicos. En estos enfoques se analiza qué sectores sociales se ven beneficiados o perjudicados por los cambios en la estructura de la economía.

Un problema central del desarrollo que se planteó Ricardo fue cómo explicar el dinamismo del crecimiento económico y sus perspectivas a largo plazo. El contexto histórico era el de una economía, como la inglesa a principios del siglo XIX, predominantemente agraria pero con limitaciones en la disponi-

bilidad de tierra. Para Ricardo, el factor dinamizador era la naciente *burguesía industrial*, la cual impulsaba la *acumulación de capital* mediante la reinversión de las utilidades. En cambio, los *propietarios de la tierra* eran considerados más bien, una clase consumista y ostentosa, que no contribuía mucho al crecimiento. El problema central del desarrollo era que con el aumento de la población y del desarrollo industrial, se creaba una presión creciente sobre la agricultura, tanto por mayor demanda de insumos agrícolas como por alimentos para los trabajadores urbanos. Como la tierra era escasa, el aumento de la demanda por productos agrícolas presionaba los precios de esos bienes, en perjuicio de las utilidades industriales. Como éstas eran la fuente de la inversión y del crecimiento, el aumento de los precios relativos de la agricultura afectaba negativamente la inversión. Eventualmente, la economía podría caer en un *estado estacionario*, de crecimiento cero. En este marco analítico, las importaciones de bienes agrícolas podrían contrarrestar la tendencia al estancamiento, impidiendo su aumento de precios. Esto impulsó a Ricardo a propiciar la liberalización del comercio de bienes agrícolas, el cual estaba severamente restringido por las leyes proteccionistas. David Ricardo fue un activo partidario del libre comercio, entre otras cosas, porque esto impediría el enriquecimiento de los terratenientes, el deterioro de las utilidades industriales y la inversión. Como el sector industrial estaba en expansión, la liberalización del comercio le permitiría a Inglaterra disponer de productos agrícolas a precios más bajos y exportar al resto del mundo su producción industrial en aumento. Esta postura de David Ricardo lo caracterizaba como políticamente progresista.

Curiosamente, la teoría económica formal recogió sólo el argumento estático, basado en las ventajas comparativas, pero no el argumento dinámico basado en los cambios en la distribución del ingreso que se producen con el desarrollo, su efecto en el crecimiento económico y las implicancias para la estrategia comercial. Fue la teoría del desarrollo de los años '50, bajo la inspiración del Premio Nobel Arthur Lewis, la que rescató el argumento dinámico de David Ricardo y lo actualizó a las realidades de los países en desarrollo a mediados del siglo XX. Esta teoría enfatizó la necesidad de aumentar la productividad en las regiones más rezagadas para, de esa manera, estimular el aumento de los salarios, mejorar la participación de los asalariados en el ingreso y así, fortalecer la demanda interna por bienes industriales. Un desarrollo dinámico requeriría un *crecimiento equilibrado de la agricultura y de la industria* para facilitar los desplazamientos de población desde las zonas rurales a las zonas industriales.

Por su parte, la teoría de las ventajas comparativas ha sido objeto de elaboraciones y refinamientos, de críticas y de polémicas intensas, porque en torno a

ella se juegan estrategias de desarrollo que pueden tener implicancias muy diferentes. El teorema de Ricardo fue la piedra angular de las estrategias económicas liberales durante más de cien años, a pesar de numerosos desafíos que debió enfrentar. Estas estrategias se basaron en la doctrina de que los países se especializarán en los bienes que utilizan más intensivamente los recursos abundantes que poseen. Así, los países en desarrollo, con abundancia de recursos naturales y mano de obra deberían especializarse en los productos primarios, en tanto los países con abundancia de capital deberían especializarse en las manufacturas. Así se creó el *orden económico mundial* de fines del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX.

A mediados del siglo XX este orden fue objeto del mayor cuestionamiento como base de una estrategia de desarrollo. Un economista latinoamericano, Raúl Prebisch, refutó la teoría clásica y sostuvo que esa estrategia condenaba a los países en desarrollo a la pobreza. Para entonces, ya había cambios fundamentales respecto de los supuestos que había utilizado David Ricardo a principios del siglo XIX. Uno de ellos era que Ricardo ignoró el cambio tecnológico en la agricultura, supuesto que para Prebisch fue fundamental. Según este último, el cambio tecnológico en la agricultura permitió aumentar su productividad en forma espectacular, con lo cual lejos de encarecerse estos bienes, se abarataron en grandes proporciones. Esto se agravaba más por la tendencia al lento crecimiento de la demanda por esos productos. Con esto, los países productores agrícolas (o mineros) fueron los perjudicados en la distribución del ingreso frente a los países industriales.

Un supuesto central en el razonamiento de Prebisch fue el vínculo entre la estructura de la producción y la capacidad de retener los beneficios del progreso técnico. Hay ciertos bienes, por ejemplo, las manufacturas, que tienen mayor potencial para generar progreso técnico y retener sus beneficios a favor de los productores, en comparación con los productos primarios, derivados de los recursos naturales. En este último caso, los beneficios del progreso técnico pasan principalmente a los consumidores. La estrategia propuesta por Prebisch, a través de la CEPAL, consistió entonces en asumir el costo de corto plazo de renunciar al libre comercio, que inducía a los países en desarrollo a especializarse en la producción primaria, por un beneficio de largo plazo, derivado de un desarrollo más autónomo, basado en el uso de la tecnología moderna en los sectores que permitieran retener internamente los beneficios de la mayor productividad. Durante varias décadas, América Latina se embarcó en las estrategias de industrialización basadas en la protección y las restricciones al comercio internacional⁵.

⁵ Ver capítulo II.

Esta estrategia desató acalorados debates entre sus defensores y sus críticos. El debate fue oscurecido por una variedad de factores propios del contexto histórico. La *guerra fría* y su carga ideológica influyó fuertemente, porque la estrategia de industrialización se percibía también como un intento latinoamericano de independizarse económicamente de la esfera de influencia norteamericana y seguir caminos que se parecían más a los esquemas de planificación central de la órbita soviética. Por otro lado, los años '40 y '50 estuvieron muy afectados por los efectos de la *Gran Depresión* de los '30 y la *segunda guerra mundial*. Estos hechos impactaron gravemente a la economía mundial, desarticularon los mercados financieros y el comercio internacional, con lo cual éste se estancó. Se creó un ambiente de "*pesimismo exportador*", es decir, una expectativa desfavorable respecto de las posibilidades que el comercio internacional podría brindar a los países en desarrollo.

Este ambiente psicológico comenzó a cambiar a mediados de los años '60. Por una parte, había ya cierta frustración con los resultados de las estrategias de industrialización protegida, a pesar de los importantes logros que se habían obtenido⁶. Pero cobraba fuerza la idea de que al avanzar la industrialización hacia actividades más sofisticadas, los costos de la ineficiencia microeconómica iban en aumento, lo cual perjudicaba las etapas siguientes de la propia industrialización. El debate también contribuyó a aclarar muchas distorsiones que sufrían las políticas económicas, las cuales impedían una mayor especialización comercial. Por ejemplo, el concepto de la *protección efectiva* permitió reconocer lo impredecible de la protección que recibe un sector cuando al mismo tiempo debe importar insumos sujetos a aranceles, y los sesgos que se generan en contra de las exportaciones. Por otro lado, la evidencia empírica mostraba un ambiente económico internacional en franca expansión, el cual estaba estimulando las corrientes comerciales. Todo esto impulsó una revisión de las políticas de industrialización.

Una versión más dinámica de la teoría tradicional de las ventajas comparativas fue propuesta por Bela Balassa, quien sostuvo que la estructura de producción y de comercio iría cambiando a medida que aumentarían los salarios como resultado del crecimiento económico. Un país con abundancia de mano de obra, al exportar bienes intensivos en trabajo, experimentaría un aumento de los salarios debido a la mayor demanda de trabajo. Por lo tanto, ese país iría perdiendo gradualmente las ventajas comparativas en esos bienes, ya que su producción se encarecería. Debería desplazar sus factores productivos hacia sectores más intensivos en capital y capital humano, en tanto otros países más pobres asumirían la producción de los bienes que requerían salarios más

⁶ Ver capítulo II.

bajos. Habría, así, un permanente cambio en las estructuras de producción de los países en respuesta a sus cambiantes ventajas comparativas. Un ejemplo histórico de este cambio es el que tuvieron los países nórdicos durante el siglo XX. A comienzos del siglo eran economías exportadoras de bienes intensivos en recursos naturales, como maderas y pescado. En la segunda mitad del siglo, esos países se habían convertido en exportadores de bienes industriales avanzados, como bienes de capital, y servicios de ingeniería relacionados con esos mismos recursos naturales.

Por esos años, los países asiáticos y Japón en particular, comenzaron a exhibir resultados impresionantes en su crecimiento económico, el cual en forma progresiva, se orientaba hacia las exportaciones de manufacturas. Durante los años '70 ya había una amplia conciencia internacional de que los países asiáticos estaban logrando un verdadero "milagro económico". Para aquellos sectores más proclives al libre mercado, esos países eran la prueba de las ventajas de una política de libre comercio. En esta versión, la libertad de comercio les había permitido especializarse y exportar bienes intensivos en mano de obra, los que después comenzaron a tener un mayor contenido de tecnología. Todos los centros académicos y organismos internacionales se volcaron a analizar en detalle la experiencia asiática. La gran interrogante que estaba abierta era cómo se produce el cambio en la estructura de producción, si por acción espontánea de los mercados o por políticas industriales activas⁷. La culminación de este debate demostró que esos países, lejos de haber seguido una estrategia de libre comercio, habían diseñado estrategias autóctonas en las cuales habían *combinado muy eficazmente unas políticas activas de industrialización con unas políticas de promoción de exportaciones*. Su institucionalidad económica, lejos de constituir modelos de libre mercado, se asemejaba más bien a un modelo dirigista en el cual el Estado desempeñó un papel fundamental para estimular el progreso técnico y las exportaciones de manufacturas⁸. Los países asiáticos pioneros, como Japón, Corea del Sur y Taiwán, reproducían ciertas características de la economía inglesa de principios del siglo XIX: escasez de tierra y abundancia de mano de obra, que los indujo a desarrollar una industrialización exportadora, basada en la incorporación de nuevas tecnologías. La diferencia es que mientras en Inglaterra fue un proceso espontáneo a través del mercado, en los países asiáticos fue inducido por el Estado en alianza con el empresariado industrial⁹. En ambos casos, las exportaciones de manufacturas, basadas en el aumento de la productividad, fueron instrumentales para acelerar el desarrollo general de la economía.

⁷ Ver Robert Wade, op. cit.

⁸ Ver Robert Wade, op. cit.

⁹ Robert Wade ha denominado este modelo como el "mercado gobernado".

A partir de estas experiencias, se han obtenido algunas conclusiones que han modificado los enfoques clásicos sobre las relaciones entre exportaciones y crecimiento económico:

- 1) Más que las ventajas comparativas basadas en los recursos naturales disponibles, lo relevante es que los países desarrollen *ventajas competitivas dinámicas*. Este concepto se refiere a las ventajas de especialización que los países pueden *adquirir*. El proceso requiere un aprendizaje sistemático y sostenido.
- 2) El desarrollo de ventajas competitivas para las exportaciones no pasa necesariamente por una política de libre comercio o *laissez-faire*, sino requiere *políticas activas*. En efecto, las exportaciones contribuyen con economías de escala, externalidades tecnológicas y económicas, aprendizaje industrial y de comercialización para acceder a los mercados externos. También enfrentan las imperfecciones de los mercados tanto para sus insumos, incluyendo el mercado financiero, como para sus bienes finales. Estas imperfecciones les quitan competitividad a los exportadores potenciales frente a sus rivales en el exterior (sobre todo de países tecnológicamente más avanzados y mercados más diversificados), lo cual justifica que haya políticas activas de promoción de exportaciones.
- 3) El desarrollo de ventajas competitivas supone un *enfoque sistémico* de la *institucionalidad de apoyo*. Son muchos los factores que inciden, desde la macroeconomía hasta la microeconomía. Por esto, una política de desarrollo de las exportaciones no puede orientarse sólo al intercambio con el exterior, sino debe abordar todos los factores que inciden en el crecimiento de la capacidad competitiva. Esto supone un *enfoque integrado para el desarrollo competitivo*.
- 4) Es importante que las políticas estén orientadas por metas y objetivos compartidos entre autoridades públicas y empresarios privados. Por ello, la *cooperación público-privada* es esencial para un desarrollo exportador exitoso. Sobre todo en economías pequeñas, es necesario enfrentar los mercados del resto del mundo con una visión de país, coherente y con objetivos de largo plazo.
- 5) La dotación de factores y recursos disponibles de los países siguen siendo relevantes, aunque no en forma exclusiva. Los países asiáticos llegaron a ser competitivos en la industria electrónica porque no disponían de recursos naturales y debieron hacer un esfuerzo de aprendizaje tecnológico en las nuevas industrias. América Latina tiene abundantes *recursos naturales* y no se justificaría ignorarlos. Pero esto no significa aspirar sólo a la explotación primaria de los recursos. La tecnología

- moderna permite hacer un procesamiento más refinado de esos recursos, lo que puede ser fuente de ventajas competitivas.
- 6) Con todo, es importante tener conciencia de los riesgos de un activismo estatal exagerado, porque fácilmente se puede caer en ineficiencias, rentismo y corrupción. Hay que recordar que siempre hay grupos con intereses específicos y limitados dispuestos a esgrimir argumentos que identifican sus propios intereses con el interés nacional.

2. Los efectos de las exportaciones sobre el crecimiento

¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuales las exportaciones estimulan positivamente el crecimiento económico? La literatura presenta varias explicaciones.

A. Efecto macroeconómico

Un crecimiento dinámico de las exportaciones permite un ingreso sostenido de divisas que facilita el equilibrio de la balanza de pagos. Un problema insoluble de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones fue el recurrente déficit de balanza de pagos. Toda vez que se producía una aceleración del crecimiento industrial, como éste era "intensivo en importaciones" (de bienes intermedios y bienes de capital), la balanza de pagos sufría un déficit que no podía ser solventado por las exportaciones. En efecto, la ISI no estimulaba las exportaciones. Los desequilibrios de balanza de pagos obligaban a los gobiernos a aplicar políticas recesivas para lograr ese equilibrio, con lo cual se desalentaba la inversión y el aumento del empleo. En otras palabras, la *restricción de divisas* le imponía escasos grados de libertad a la política económica. Por el contrario, cuando el crecimiento se basa en un aumento rápido de las exportaciones, la balanza de pagos deja de ser un factor restrictivo y le permite un mayor número de grados de libertad a la política económica. Si además el crecimiento exportador está acompañado de una *diversificación*, los ingresos de divisas se ven menos expuestos a las fluctuaciones de precios que caracterizan a los mercados de productos primarios, porque es poco probable que los ciclos de esos precios coincidan.

En forma complementaria, la holgura de divisas atrae también más capital extranjero, porque los inversionistas extranjeros prevén mayor estabilidad cambiaria, lo que les da seguridad respecto de sus inversiones. La experiencia de América Latina en los años '90 corrobora esta hipótesis. En esos años se produjo incluso el problema inverso, de un exceso de oferta de divisas que contribuyó a apreciar las monedas nacionales.

B. Efecto asignación de recursos

Una economía cuyo desarrollo se basa en las exportaciones permite también un aumento dinámico de las importaciones. De esta manera, el país gana especialización al producir los bienes que produce más económicamente e importa los bienes que no puede producir eficazmente. La oferta interna de bienes se diversifica, en beneficio de los consumidores finales y también de los productores, los que pueden obtener bienes intermedios y bienes de capital de mayor calidad, base para una buena capacidad competitiva internacional. En general, los recursos se asignan más eficientemente y los precios corresponden mejor a los costos reales de producción.

C. Efecto aprendizaje

En la medida que se introduzca la lógica de las ventajas competitivas adquiridas, los agentes económicos, tanto consumidores como productores, desarrollan una capacidad de aprendizaje tecnológico y comercial a través de las relaciones con el resto del mundo¹⁰. El contacto con los mercados externos transmite información sobre nuevas tecnologías y nuevas maneras de satisfacer las necesidades. En Chile, por ejemplo, el desarrollo de las *exportaciones de uva de mesa en zonas desérticas*, que habían estado inexploradas por generaciones, fue posible por la introducción de técnicas de regadío propias de países desérticos, como Israel. El desafío de abastecer nuevos mercados y aprovechar recursos naturales existentes, pero que requerían nuevas tecnologías, fue posible de abordar gracias al contacto más intenso de los productores chilenos con sus congéneres en otras partes del mundo. Esto también transmite la *presión competitiva*, porque para acceder a mercados foráneos hay que aprender a competir con otros productores, los que también tienen sus propias ventajas y experiencias. Dicho sea de paso, el ejemplo anterior demuestra que el crecimiento exportador facilita además la *utilización de recursos naturales inexplorados*, cuando se produce un marco sistémico de políticas favorables. Otros aprendizajes se refieren a las técnicas de comercialización, penetración en nuevos mercados y obtención de información. Pero todos estos procesos de aprendizaje requieren apoyos y estímulos, como también financiamiento, por lo cual la institucionalidad público-privada, a la cual se hará referencias más adelante, es de importancia fundamental.

¹⁰ Esto incluye la mayor presencia de inversionistas extranjeros en el país, con su aporte de tecnologías, conocimiento y *know-how*, la cual está asociada a una economía exportadora.

Los beneficios del aprendizaje son además una *externalidad* para el resto de la economía. El éxito que puedan lograr los empresarios exportadores pioneros, se constituye en un acicate para otros productores que aprenden a valorar los mercados externos y las tecnologías para la exportación. También incide en los productores orientados al mercado nacional, los cuales tienen que aprender a competir con los productores foráneos. De esta manera, se difunde un comportamiento innovador en relación al potencial de los mercados.

D. Economías de escala

A nivel microeconómico, las empresas exportadoras pueden aprovechar las economías de escala, que es la disminución de los costos medios de producción a medida que aumenta la escala de operaciones. En países pequeños, los mercados nacionales son insuficientes para aprovechar plenamente las economías de escala. La orientación exportadora, en cambio, permite producir para otros mercados y así, obtener esos beneficios. Este efecto ha sustentado también la hipótesis de la llamada "*nueva teoría del comercio internacional*", de que a un país le conviene otorgarle una protección inicial a una industria sujeta a fuertes economías de escala, ya que así podrá conquistar mercados externos aumentando su escala de producción y disminuyendo los costos, lo que al final hará innecesaria la protección inicial¹¹.

3. El caso de los países con abundancia de recursos naturales

Una situación que se encuentra con mucha frecuencia en los países latinoamericanos es la abundancia de ciertos recursos naturales, los cuales han sido la base del crecimiento de las exportaciones en el pasado. Ejemplos concretos son los del petróleo en Venezuela, el café en Colombia y Brasil, el estaño en Bolivia, el cobre en Chile, por citar algunos casos. Como se señalaba antes, una pregunta clásica ha sido si esos recursos son una bendición o una maldición para estas economías.

Puede parecer extraño considerar la posibilidad de que los recursos naturales no sean una bendición. Todo país quisiera tener recursos naturales en cantidad y calidad. Esos recursos pueden ser una base muy importante de exportación, de obtención de divisas y, por ende, de desarrollo más acelerado. De hecho, hay una serie de países hoy desarrollados que hace un siglo eran consi-

¹¹ Para una síntesis de las nuevas teorías, ver de José Antonio Ocampo, "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano* 20, 1991.

derados países periféricos pero con buenas dotaciones de recursos naturales. Son países como Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Suecia, Noruega, Finlandia. Estos países lograron su desarrollo económico gracias a sus recursos naturales, los cuales les permitieron exportar, incorporar nuevas tecnologías, diversificar su estructura de producción y eventualmente, llegar a tener altos ingresos per capita. Una importante rama de la literatura sobre el desarrollo económico ha elaborado la hipótesis de que a través de los recursos naturales, los países pueden especializarse en cadenas de producción o *clusters*, en que cada etapa incorpora más valor agregado y tecnología y les permite dar saltos de productividad.

En cambio, pareciera que en América Latina los recursos naturales han sido más bien una maldición. Países que disfrutaron en algún período de un *boom* económico gracias a esos recursos, posteriormente han caído en el estancamiento o al menos, en la frustración. Es conocido el libro de Aníbal Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, que sostiene la tesis de que Chile tuvo una gran oportunidad para dar un salto al desarrollo a fines del siglo XIX, en base a las exportaciones de salitre, pero esa oportunidad se disipó en el consumismo y la ostentación de los sectores enriquecidos. La historia económica de América Latina está llena de casos de desarrollo frustrado, como Argentina, que incluso llegó a ser considerado como parte del mundo de los países avanzados en las primeras décadas de este siglo; o Venezuela, en la post-guerra, que se enriqueció con el petróleo.

¿Qué ha ocurrido en estos casos que terminaron en grandes frustraciones nacionales? No se entrará aquí a analizar las historias individuales de los países, sobre las cuales hay una amplia literatura. Pero conviene hacer referencia a una variedad de hipótesis que han tratado de explicar por qué el crecimiento exportador basado en recursos naturales puede conducir al estancamiento¹².

- a) *El síndrome holandés*. Este argumento es uno de los más conocidos y hace referencia a la experiencia holandesa de los años '70 cuando, al aumentar fuertemente el precio del petróleo, ese país vivió un *boom*

¹² Ver al respecto, el artículo de Patricio Meller, "La segunda fase exportadora chilena: elementos para el debate", del proyecto CEPAL/PNUD, marzo 1996, el cual resume diversos argumentos. Ver también el estudio de Jeffrey Sachs y Felipe Larraín para el Ministerio de Hacienda de Chile, "A Structural Analysis of Chile's Long-Term Growth: History, Prospects and Policy Implications", www.minhda.cl, 2000. Estos últimos autores sostienen, con abundante información empírica, que un alto ritmo de crecimiento exportador no está asociado a una alta intensidad de recursos naturales. Por el contrario, la evidencia empírica avalaría la hipótesis de que una alta tasa de crecimiento está asociada a un aumento del componente de manufacturas y servicios de las exportaciones.

exportador de gran intensidad. El aumento de la oferta de divisas generó una acumulación de reservas internacionales, las que al monetizarse expandieron el gasto en bienes y servicios no transables (especialmente construcción y proyectos inmobiliarios). El aumento del precio relativo de éstos significó una apreciación del tipo de cambio, lo cual perjudicó el desarrollo de otras exportaciones no basadas en recursos naturales y, en general, el desarrollo de los sectores transables. De aquí se derivó después un estancamiento económico cuando cayó el precio del petróleo. Este síndrome también podría calificarse como "venezolano". Muchos países latinoamericanos vivieron de una gran expansión de sus exportaciones primarias por décadas, las cuales tendieron a deprimir sus tipos de cambio y a hacer poco rentable otras exportaciones y los sustitutos de importaciones.

- b) *Alta variabilidad de los precios de las exportaciones primarias.* Al ser estos precios muy inestables, generan incertidumbre entre los inversionistas y, por lo tanto, inciden en un menor crecimiento. Siendo efectiva la premisa, su consecuencia es cada vez menos válida, ya que se han desarrollado diversos instrumentos que permiten compensar la incertidumbre por inestabilidad de precios. Entre ellos, existen los fondos de estabilización y los mercados de futuro.
- c) *Encarecimiento del costo de la mano de obra.* Si el desarrollo de los sectores primarios es intensivo en el uso de mano de obra, el encarecimiento de los salarios perjudicaría a otros sectores, al aumentar sus costos de producción. Este argumento no es específico a los recursos naturales sino más general a todo proceso de desarrollo económico. Es conocido también como el teorema de la "igualación de los precios de los factores": sostiene que a través del comercio internacional tiende a aumentar el precio del factor más abundante en el país, porque el comercio estimula las exportaciones más intensivas en ese factor abundante. Esto es propio del desarrollo económico y causa del mejoramiento en el bienestar de los trabajadores beneficiados con los mayores salarios.
- d) *Distorsiones provocadas por la disponibilidad de rentas "ricardianas".* Las rentas ricardianas son los excedentes que se derivan de un recurso en oferta fija y que no tiene usos alternativos. Por lo tanto, no corresponden a un precio de mercado. Esas rentas corresponden a la calidad específica del recurso y que le permiten a un propietario cobrar un excedente. Cuando en un país hay abundancia de estas rentas, ya sea percibidas por propietarios privados o por el Estado, se facilita la corrupción, los grupos "rentistas" que viven de cuotas sobre esas rentas y en general, una mayor tolerancia a la ineficiencia y al cortoplacismo.

Se crea el espejismo de que esos recursos estarán disponibles "para siempre" y no se toman medidas para invertirlos en usos productivos. Detrás de diagnósticos como el de Aníbal Pinto señalado antes hay una hipótesis como ésta. Pero aquí el problema no es la existencia de los recursos, sino la incapacidad de las clases dirigentes de asumir una estrategia con más visión de futuro.

- e) *Ausencia de externalidades.* Los sectores de recursos naturales serían poco conducentes a la creación de externalidades porque las tecnologías y el conocimiento necesario para su explotación serían muy específicas y de uso exclusivo. El aprendizaje no sería aplicable a otros sectores productivos. Este argumento es débil porque todos los sectores productivos tienen un componente específico de las tecnologías usadas y otro componente de uso más general. Además, la evidencia empírica de países como los mencionados, que se desarrollaron a fines del siglo XIX, es que se crearon muchas externalidades en sectores relacionados que, a su vez, se convirtieron en nuevas fuentes de ventajas competitivas. Es lo que hicieron los finlandeses cuando pasaron de la explotación de los bosques a la producción de bienes de capital para el sector forestal y luego, al desarrollo de servicios especializados de ingeniería. Dentro de la especificidad sectorial, hubo efectos de difusión, de aprendizaje y externalidades entre sectores relacionados.
- f) *Alto grado de "histéresis" o reproducción del modelo.* Por las razones anteriores, los países tenderían a "quedar atrapados" en su propia historia. Es decir, a un país que se especializa en la exportación de recursos naturales, le resulta cada vez más difícil salirse de ese modelo para diversificarse en otras direcciones. A lo más, podría industrializar y desarrollar actividades relacionadas con los recursos originales. Toda la infraestructura tecnológica, los recursos humanos y aun las instituciones, se adaptan a ese modelo de especialización. De nuevo, este argumento replica ciertas constantes de todas las experiencias de desarrollo, una de las cuales es que *la "historia importa"*. Es difícil que un país ganadero deje de serlo de la noche a la mañana. Sin embargo, hay experiencias muy relevantes de cambios estructurales, como Brasil, por ejemplo, que de país cafetalero en la primera mitad del siglo XX, diversificó su base exportadora al punto que a fines del siglo el café representaba menos de un 10% de las exportaciones. Otro caso es el de Chile, que en veinte años pudo disminuir la importancia del cobre en el total de las exportaciones desde un 80% a un 40%.

En conclusión, es difícil aceptar que los recursos naturales puedan constituir un obstáculo al desarrollo. Más bien, ellos son una bendición y un factor de

crecimiento, si es que se administran adecuadamente, en un contexto de estrategias visionarias y de largo plazo. Por cierto, no se puede desconocer que su abundancia puede facilitar ciertas distorsiones, pero en este caso la responsabilidad es de quienes deben ejercer el liderazgo y definir las políticas. En todo caso, un efecto positivo de este debate es alertar al hecho de que la abundancia puede ser causa de distorsiones, espejismos y corrupción. Ello apunta a los fundamentos valóricos que están presentes en el desarrollo económico y político y que deben reactualizarse permanentemente.

4. Políticas de promoción de las exportaciones

El modelo de sustitución de importaciones se caracterizó porque las políticas buscaron modificar los precios relativos a favor de las industrias que producían para el mercado interno y en contra de las industrias exportadoras. Esto se hizo a través de la combinación de aranceles altos a las importaciones y tipos de cambio sobrevaluados. Se generaba así, una alta "protección efectiva" para los sustitutos de importaciones y una baja o negativa "protección efectiva" para las exportaciones. Lo mismo podría expresarse en términos de que el costo real de generar una unidad de divisas vía sustitución de importaciones era más alto que vía exportaciones. Un criterio de eficiencia económica aconsejaba, por lo tanto, aumentar el componente exportado en la generación de divisas, ya que su costo real era más bajo. Una solución óptima sería que la composición entre sustitutos de importaciones y exportaciones correspondiera al costo real de generar una unidad de divisas por una u otra vía. Empíricamente, esto significa que el *tipo de cambio "efectivo"* (corrigiendo el tipo de cambio nominal por sobrevaluación, aranceles, subsidios y restricciones cuantitativas al comercio) debería ser similar ya se trate de exportar o de sustituir importaciones.

Sin embargo, hay razones para postular la conveniencia práctica de que, más que una igualación de los tipos de cambio efectivos, el balance de las políticas se incline para aumentar más el tipo de cambio efectivo que corresponde a las exportaciones, aun a riesgo de incrementar el costo real de las divisas por encima de los sustitutos de importaciones. Ello se debe a que en países donde predominó por muchos años el modelo de sustitución de importaciones, hay muchas barreras que superar para inducir y consolidar una estrategia exportadora. Este criterio ha fundamentado las estrategias exportadoras fuertemente activas, que buscan aplicar una serie de instrumentos de subsidios y estímulos, al menos durante la transición entre una y otra estrategia.

¿Cuál es el instrumental que permite dinamizar el crecimiento de las exportaciones? De acuerdo a la experiencia internacional, hay dos grandes enfoques de políticas activas: por un lado, *un enfoque selectivo*, el cual siguieron los países asiáticos, y que se basa en una apuesta a algunas actividades "ganadoras" de exportación. Japón, por ejemplo, apostó en los años '60 a la industria automotriz y logró ganarle posiciones a los productores norteamericanos y europeos en los grandes mercados. En los años '70 la gran apuesta de ese país fue a la industria electrónica. El otro enfoque, se basa en un *enfoque de políticas horizontales o neutrales* frente a los sectores productivos, pero *sesgada a favor de las exportaciones*, por las razones señaladas antes. Este enfoque plantea un arsenal de instrumentos e instituciones que buscan crear incentivos para vencer la inercia en contra de la actividad exportadora. Esta distinción no significa que un país dado no utilice ambos enfoques a la vez. Chile, por ejemplo, ha utilizado el enfoque selectivo para promover las exportaciones forestales, a través de un subsidio a las plantaciones, al mismo tiempo que ha aplicado un enfoque general de incentivo exportador. Curiosamente, esta dualidad de enfoques se aplicó en este país en pleno gobierno militar, el cual fue un campeón de los enfoques neutrales y muy crítico de las políticas selectivas.

En general, hay menos acuerdo con las políticas selectivas que con las políticas horizontales. Se supone que la selectividad, aplicada por el Estado, está más propensa a errores, al otorgamiento de privilegios y a ineficiencias en la asignación de recursos que una política no selectiva. Con todo, muchos países las han utilizado exitosamente. Algunas condiciones básicas para ello son las siguientes:

- Pueden justificarse sólo cuando hay beneficios sociales (por ejemplo, externalidades) muy claros.
- Existe una capacidad institucional bastante desarrollada, que permite gestionar los recursos con eficacia, a la vez que evaluar los resultados.
- Los estímulos se otorgan en base a metas precisas y por períodos transitorios.
- Existe la suficiente capacidad política para dismantelar los estímulos una vez que se han cumplido los objetivos y las empresas han hecho el aprendizaje.

Esta última condición es una de las más difíciles de lograr, porque una vez establecido un privilegio, se constituyen los intereses creados que ejercerán gran presión sobre el Estado para mantener los beneficios privados. Volviendo al caso de Chile, después de 20 años de vigencia del subsidio forestal,

políticamente no ha sido posible suprimirlo a pesar de que ya es difícil argumentar razones de aprendizaje.

Pero las desventajas que puede tener una política selectiva no deben ser obstáculo para aplicarla cuando existen las condiciones adecuadas. Hay numerosos ejemplos que demuestran beneficios sociales superiores a los costos. Uno es el ya citado caso de la industria forestal chilena, que le permitió convertirse en uno de los sectores exportadores más importantes del país. Esta industria, además, ha contribuido a la formación de un complejo productivo (*cluster*) en torno a ella, con encadenamientos hacia delante (industria de muebles, también exportadora) y hacia atrás (viveros, industria del transporte, servicios tecnológicos de *software*). Otra industria exportadora chilena muy exitosa ha sido la del salmón cultivado, la cual también ha desarrollado un amplio complejo industrial. Esta industria se inició con el apoyo tecnológico y financiero de la Fundación Chile, una institución público-privada de fomento. Cuando la empresa inicial alcanzó su madurez, fue vendida al sector privado¹³. En México, la institución de la "maquila" le ha permitido desarrollar la industria automotriz en la Baja California, cerca de la frontera con Estados Unidos, orientada a la exportación¹⁴. El total del valor agregado por la industria maquiladora en ese país creció en más de 7 veces entre 1980 y 1993¹⁵.

Las políticas horizontales tienen la ventaja de que se adecuan mejor al test del mercado, lo cual significa que es el propio mercado el que determina si una actividad exportadora puede sostenerse. Una actividad que se sustenta en el mercado no necesita el subsidio del resto de la sociedad, ya que se basa en su propia eficiencia y capacidad competitiva. En el caso de la política exportadora horizontal, sólo se incentiva el esfuerzo para salir al exterior compensando por las imperfecciones internas de los mercados. Se discuten a continuación los principales componentes de una política exportadora general.

A. La política cambiaria

El parámetro principal que determina la competitividad de una empresa frente a sus rivales externos es el *tipo de cambio*, que es el precio relativo de la

¹³ Manuel Achurra, "La experiencia de un nuevo producto de exportación: los salmones", en Patricio Meller y Raúl Eduardo Sáez, *Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros*, CIEPLAN-DOLMEN, Santiago, 1995.

¹⁴ La "maquila" es un régimen legal que le permite a un país internar bienes intermedios libres de derechos, para ser procesados y reexportados. Se aplica especialmente a bienes durables.

¹⁵ Cepal, *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Naciones Unidas, 1995, p. 131.

divisa en términos del dinero nacional. Mientras más alto es el tipo de cambio, a igualdad de otros factores, más alta es la rentabilidad que obtendrá un exportador. Debe diferenciarse entre el *tipo de cambio nominal* y el *tipo de cambio real*. Este último es el tipo de cambio nominal deflactado por el índice de precios nacionales, ya que si, en relación a un año base, la inflación interna ha sido igual al aumento del tipo de cambio nominal, no habría habido variación en el tipo de cambio real. Esta distinción es importante porque cada vez que aumenta el tipo de cambio nominal, es posible, aunque no forzoso, que haya un efecto inflacionario, por el mayor precio que tendrán los bienes importados. Este efecto inflacionario es proporcional a la incidencia de los bienes importados en los bienes disponibles internamente¹⁶. Como la inflación aumenta los costos de producción de los exportadores, ella les afecta negativamente la rentabilidad dado un tipo de cambio nominal.

El tipo de cambio real también debe considerar la inflación en el exterior, y particularmente en los países con los cuales el país comercia. Si el país tuviera estabilidad total de precios y del tipo de cambio nominal, la inflación en el exterior haría más atractivas las exportaciones nacionales, porque se harían relativamente más baratas. Por cierto, si el otro país devaluara su moneda, se perdería esta ventaja de precio relativo. Ello equivaldría a una apreciación del país exportador. Por esto, las mediciones del tipo de cambio real tratan de afinar estos efectos e incorporan un efecto inflación externa. Las variaciones consiguientes en el tipo de cambio real se comparan con las variaciones de los tipos de cambio reales de los países con los cuales se comercia, a fin de no perder ventajas competitivas a través del tipo de cambio.

Hay evidencia empírica sobre el efecto del tipo de cambio real en las exportaciones latinoamericanas. La CEPAL ha estimado las elasticidades de las exportaciones al tipo de cambio en algunos países de América Latina¹⁷. Estas se refieren a la capacidad de respuesta de la oferta exportadora a variaciones en el tipo de cambio real. La conclusión es que entre las exportaciones industriales, la elasticidad de largo plazo se mueve en torno a la unidad: por cada 1% de aumento del tipo de cambio real, las exportaciones aumentarían en 1%. Por otro lado, la elasticidad de corto plazo es menor que la de largo plazo, lo que revela que hay tiempos de rezago en la respuesta exportadora. Esa elasticidad es también mayor mientras más diversificada es la producción industrial, lo cual se explica porque en este caso hay más actividades con potencial

¹⁶ El tipo de cambio nominal también se ve afectado por las expectativas inflacionarias cuando las divisas son instrumentos de ahorro.

¹⁷ Cepal, *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Naciones Unidas, Santiago, 1995. Cap.IV.

exportador. La inestabilidad cambiaria, en contraste, afecta negativamente la respuesta exportadora. Ello se debe a la incertidumbre que se genera entre los exportadores potenciales cuando la política cambiaria es errática¹⁸.

Se comprende, entonces, que la política cambiaria es fundamental en toda estrategia de promoción de exportaciones. Una política cambiaria errada puede afectar profundamente el esfuerzo exportador de un país. Puesto que el esfuerzo de exportar requiere una previsión de largo plazo y asumir los riesgos consiguientes, es fundamental transmitirles a los agentes económicos una señal de estabilidad respecto del tipo de cambio. Por cierto, nunca será posible eliminar el riesgo cambiario, ya que siendo éste un precio macroeconómico clave, está sujeto a la evolución financiera interna y externa, lo cual plantea la importancia de una política de equilibrio macroeconómico.

Sin embargo, en el plano macroeconómico la política cambiaria no está libre de consideraciones conflictivas¹⁹. Ella también incide en la estabilidad monetaria, lo cual ha impulsado tradicionalmente a las autoridades económicas a privilegiar la estabilidad cambiaria nominal, para evitar los efectos inflacionarios que acarrea la devaluación. Esto es, la opción de usar el tipo de cambio nominal como ancla monetaria facilita el control de la inflación, aunque se desprenden otros efectos no deseables²⁰. La consecuencia es que, como en toda acción con doble efecto, la estabilidad cambiaria provoca una *sobrevaluación* de la moneda o, lo que es lo mismo, caída del tipo de cambio real, porque es inevitable algún grado de inflación. Esto también se denomina el *atraso cambiario*. Esta es una opción difícil de política a corto plazo: tener que elegir entre la estabilización monetaria y el crecimiento exportador. Una política de estabilización basada en el atraso cambiario desalienta las exportaciones y es probable que tarde o temprano tendrá que corregirse con una devaluación que puede ser traumática.

Desde la segunda guerra mundial hubo varios regímenes cambiarios consagrados. Durante las primeras décadas de post-guerra, los países industriales adoptaron el sistema de tipos de cambio fijos, siguiendo los acuerdos de Bretton Woods. Este sistema sólo fue posible porque Estados Unidos asumió el papel de financista del resto del mundo y los desequilibrios de balanza de pagos en los demás países industriales, que eran grandes, fueron solventados por las inversiones y créditos norteamericanos. De otra manera, habrían tenido que ajustar sus paridades cambiarias a medida que se les acumulaban los

¹⁸ Cepal, *ibid.*

¹⁹ Ver capítulo IV.

²⁰ Se pierde autonomía de la política monetaria y con ello, el control interno del ciclo económico.

desequilibrios de balanza de pagos. Este sistema se hizo muy vulnerable y finalmente debió suspenderse a principios de los años '70, cuando Estados Unidos se vio obligado a cambiar su paridad con el oro y luego emergió la crisis del petróleo, que intensificó aun más los desequilibrios financieros. Siguió después un sistema de paridades flexibles pero acotadas dentro de ciertos rangos. La persistencia de los desequilibrios de algunos países y la búsqueda de la unión monetaria europea, indujeron a que algunos países debieran flotar sus monedas para encontrar nuevas paridades. Esto ocurrió con Suecia, con Italia, España y otros países. También se han producido diversos ajustes cambiarios entre el dólar, el yen y el marco alemán.

Los países latinoamericanos han utilizado todos los sistemas cambiarios. Inicialmente, en la post-guerra, adhirieron al *sistema de tipos de cambio fijos*, administrados por los Bancos Centrales o por Consejos cambiarios, pero dados los frecuentes desequilibrios, se vieron obligados a devaluar continuamente. Estas devaluaciones, abruptas y significativas, contribuyeron a la inestabilidad. Desde fines de los '60, y a fin de estimular la diversificación de exportaciones, se inició la experiencia de las *políticas cambiarias programadas* aplicadas primero por Chile y Colombia. Manteniendo la determinación cambiaria por la autoridad, se programó la devaluación en pequeñas pero frecuentes dosis. El objetivo fue quitarle dramatismo a las devaluaciones y a la vez, darle más certidumbre a los agentes económicos respecto del tipo de cambio real. Estas políticas fueron exitosas para disminuir la inflación y alentar las exportaciones²¹.

Después de las reformas económicas de los años '80, prevalecen en América Latina tres regímenes principales: un *régimen de tipo de cambio fijo*, en que el tipo de cambio se ha convertido en el ancla monetaria, como en Argentina; un régimen de *bandas cambiarias programadas*, en que a partir del principio de la programación cambiaria, se ha buscado darle alguna flexibilidad al mercado, permitiendo la fluctuación dentro de una banda (Chile hasta 1999); y un régimen de *tipo de cambio flotante* (Chile a partir de 1999). Estos regímenes tienen importantes implicancias macroeconómicas²².

B. Devolución de impuestos

La devolución de impuestos ha sido tradicionalmente usada en América Latina para compensar a los exportadores que han tenido que pagar aranceles por insumos y bienes de capital importados. El fundamento de esta política es

²¹ Ver Ricardo Ffrench-Davis, *Políticas económicas en Chile, 1950-1973*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago, 1973.

²² Ver capítulo IV.

evitar que la política arancelaria le genere una desventaja competitiva a un exportador, frente a un rival que opera bajo libre comercio. Un exportador que debe pagar aranceles por insumos importados se ve expuesto a una protección efectiva negativa. La devolución de impuestos, entonces, busca contrarrestar esa desventaja. Alternativamente, se puede utilizar la exención de esos impuestos a los insumos importados y al valor agregado.

En la práctica, un instrumento complementario ha sido el *reintegro simplificado* o un crédito tributario al cual tiene derecho el exportador. Generalmente se aplica a los exportadores menores, limitados hasta cierto monto de ventas. Opera como un crédito a una tasa fija o variable, supuestamente proporcional a la tasa de aranceles promedio vigente en el país. Este instrumento, sin embargo, deberá ser eliminado en virtud de las normas de la Organización Mundial de Comercio que prohíbe el pago de subsidios directos a las exportaciones.

C. Subsidios financieros

Aparte de los aranceles a los insumos importados, generalmente los exportadores menores enfrentan dificultades para el financiamiento bancario. Esto se debe tanto a la falta de garantías financieras que pueden ofrecer las pequeñas empresas, como a los riesgos asociados a la actividad exportadora, en particular los riesgos cambiarios, los riesgos del transporte y los riesgos políticos en el exterior. Una forma de cubrir estos riesgos es a través de los seguros de exportación, pero aquí también existen imperfecciones de mercados que encarecen las primas de seguros. Por esto, una práctica habitual de las políticas de promoción de exportaciones es subsidiar las primas de seguros y las tasas de interés.

D. Apoyo a la inserción en los mercados externos

Con el aumento de la competencia internacional, la estrategia de inserción en los mercados externos es cada vez más importante y requiere acciones explícitas. A menudo se piensa que con buenas estrategias de desarrollo productivo, mejoramientos de la calidad y diseño de los productos, los mercados se obtienen en forma espontánea. Sin embargo, esto no es así. Más bien, la experiencia sugiere que el *conocimiento de los mercados* es un aspecto central de una estrategia de exportaciones. Sólo a partir de ese conocimiento, de las preferencias que expresan los consumidores y demandantes y de los precios que rigen la competencia es posible diseñar el tipo de capacidad productiva que se requiere.

El conocimiento detallado de los mercados externos es sólo una primera etapa de una inserción exitosa. Una segunda etapa es el conocimiento sobre las *redes de distribución y comercialización*, tanto en el transporte de los productos como en su acceso a los canales institucionales en el exterior. Estos procesos son complejos ya que suponen información muy detallada sobre las normas y regulaciones comerciales en los países de destino, sus sistemas de impuestos, aranceles y restricciones para-arancelarias, precios, comisiones, etc. Asimismo, se requiere información sobre el funcionamiento de las *redes de transporte internacional*. La especialización que supone este ámbito explica que la intermediación entre los productores y los mercados externos sea realizada por empresas de comercialización o *traders*. Su función no es sólo prestar los servicios respectivos, sino además interactuar con los productores a fin de facilitar el ajuste permanente de la oferta de productos exportables a los requerimientos de los mercados externos.

El adecuado conocimiento e información sobre los mercados externos y las redes de comercialización genera fuertes externalidades porque son muchos los exportadores potenciales que se pueden beneficiar. Por esto un componente cada vez más importante de las políticas de fomento exportador es el desarrollo de una institucionalidad que intermedie entre los productores nacionales y las redes de distribución en el exterior. El Estado tiene un papel relevante en el desarrollo de esa institucionalidad y en la generación de la información sobre oportunidades de nuevos negocios y las características de los mercados externos. Pero la acción del Estado supone también la cooperación público-privada, porque son los propios empresarios los que deben acceder al conocimiento y la información y también los interesados en promover sus productos en el exterior. En efecto, estas instituciones también cumplen su función al transmitir al exterior las fortalezas y ventajas competitivas de las economías exportadoras, tanto para promocionar los productos como las posibilidades para los inversionistas extranjeros.

E. Normas de calidad y medioambientales

El acceso a los mercados externos debe enfrentar cada vez con más intensidad las regulaciones relativas a las normas de calidad. Todos los países buscan proteger sus mercados frente a los riesgos sanitarios. Del mismo modo, hay una presión internacional creciente por asumir y hacer respetar los compromisos para la protección del medio ambiente. Los países industriales han incorporado a sus regulaciones comerciales la restricción de importar bienes que contengan contaminantes o incluso que en sus procesos de producción se generen especiales efectos contaminantes o destructivos del ambiente. Por

ejemplo, los países europeos están prohibiendo la importación de muebles fabricados con maderas de bosques nativos. Por otro lado, las grandes cadenas de distribución imponen exigencias de garantías de calidad a los productos, como una forma de asegurarse el favor de los consumidores. Este conjunto de regulaciones es muy influyente en las ventajas competitivas que los países exportadores pueden adquirir. La capacidad de cumplir con esas normas es un factor de competitividad cada vez más decisivo. Pero esa capacidad supone inversiones, aprendizajes y difusión de las normas en los mismos países de origen.

El cumplimiento de estas normas tiene una externalidad de país importante, porque la calidad o la falta de calidad se identifica fácilmente con el país de origen de las exportaciones. Exportadores inescrupulosos que sacrifican calidad o el cumplimiento de normas para abaratar sus costos, pueden obtener un beneficio transitorio pero a la larga se perjudican ellos mismos y perjudican al país, porque la incertidumbre sobre la calidad se extiende a los demás exportadores del sector.

Una estrategia exportadora debe incorporar como un componente esencial las instituciones y políticas que aseguren un creciente grado de cumplimiento y adecuación de las normas y estándares internacionales de calidad. Los *sellos o certificados de calidad* tienen el propósito de otorgar una garantía reconocida públicamente ante los consumidores de un producto. Aunque ha habido controversias sobre si los certificados de calidad debieran ser otorgados por el Estado o por los mismos empresarios, en forma asociada, una solución de compromiso es establecer acuerdos público-privados para asignar esos atributos. Esto realza la importancia de asumir el desafío exportador con un enfoque de país y desarrollando alianzas público-privados que permitan posicionar competitivamente a un país frente al exterior²³.

²³ Sobre programas nacionales de desarrollo de la calidad, Brasil y Chile han desarrollado programas interesantes en los años 90. Sobre Brasil, ver José E. Cassiolato, "El Programa Brasileño de Calidad y Productividad. Evaluación", en Oscar Muñoz, ed. *Estado, empresarios, instituciones. Estrategias para la transformación productiva*, CEPAL-CIEPLAN, Santiago, 1996.

Recuadro: el control de calidad en la industria chilena del salmón

Formada en 1986, la Asociación de Productores de Salmón y Trucha de Chile A.G. reúne a los 42 principales productores del país –85% de la producción nacional–, que a través de su participación en la Asociación, han desarrollado paulatinamente la industria nacional y su proyección futura. Esta Asociación surge como una iniciativa de empresas chilenas que están conscientes de que sólo a través de la unión pueden lograr una presencia significativa en los mercados externos, ofreciendo un producto homogéneo y de buena calidad. Esta iniciativa tuvo acogida favorable en la mayoría de las empresas y la directiva tiene una representatividad y rotación que garantiza un uso eficiente de los recursos en beneficio de todos y no sólo de algunas empresas. En la actualidad, la acción de la Asociación se divide en cinco áreas: Técnica, Comercial y *Marketing*, Relaciones Públicas, Departamento Legal y Administración. Las dos primeras se destacan por su importancia en la competitividad de la industria.

El Área Técnica se encarga de alcanzar la mayor eficiencia en la producción y de mantener una actualización permanente de los métodos de cultivo utilizados, los que deben atender en especial a la protección del medio ambiente y a los requerimientos biológicos de cada especie. Una de las áreas de mayor relevancia corresponde a la de Control de Calidad, encargada de otorgar un sello a los productores que cumplen con los niveles exigidos por la Asociación. Esta autoimposición de un sello de calidad ha sido una de las razones de su gran éxito exportador. El control de calidad se practica de acuerdo a un "Código de Estándares de Calidad para el Salmón Chileno", establecido por la Asociación y que en forma detallada califica y valora todas las etapas del cultivo y proceso del salmón en sus diferentes presentaciones. Las clasificaciones finales se agrupan en Premium, Grado I y Calidad Industrial, las que se indican en el sello de calidad que debe ir en la parte exterior de cada caja exportada. Para obtener el sello de calidad hay que ser miembro de la Asociación y el costo de la certificación debe pagarse a empresas certificadoras independientes, de acuerdo al volumen revisado.

Tomado de Manuel Achurra, "La experiencia de un nuevo producto de exportación: los salmones", en Patricio Meller y Raúl Eduardo Sáez, *Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros*, CIEPLAN-DOLMEN, Santiago, 1995.

Otro tema más polémico que se ha planteado en las negociaciones internacionales es si los países en desarrollo deberían cumplir los mismos estándares de calidad medioambiental que los países desarrollados. Esos estándares son más estrictos en esos últimos países. Mientras más estrictos son los estándares ambientales, mayores son los costos de ajustes que se imponen a las empresas. Los países en desarrollo han argumentado que aplicar las mismas normas que en los países desarrollados les significaría pérdidas competitivas, porque no están en condiciones de asumir los costos que ellas significan. Este tema surgió, por ejemplo, en las negociaciones de Chile con Canadá para un acuer-

do de libre comercio. El acuerdo finalmente adoptado fue la aceptación de las normas propias de cada país, haciéndolas exigibles a las empresas exportadoras.

Por extensión, las organizaciones sindicales han planteado también el tema de las regulaciones laborales y sus diferencias entre países desarrollados y en desarrollo. Los sindicatos de los primeros argumentan que las exportaciones de países en que las regulaciones laborales son muy blandas y flexibles hacen competencia desleal en los países desarrollados, porque en ellos esas regulaciones son muy estrictas y de mayores costos para las empresas. La preocupación de los sindicatos es la posible pérdida de empleos que se derivaría de las exportaciones provenientes de países con escasa regulación. Habría una especie de ***dumping social***. Este argumento también es utilizado por los sindicatos de países latinoamericanos, para fortalecer su posición de que las regulaciones laborales sean más estrictas y favorables a los trabajadores. Sostienen que países que no tienen una adecuada legislación laboral podrían ser discriminados en las negociaciones internacionales. De nuevo, se aplica la misma salvedad anterior. Es difícil exigirle a todos los países, sin distinción de sus niveles de ingreso y de desarrollo, los mismos estándares sociales. Los países industriales tienen legislaciones laborales con múltiples beneficios sociales gracias a sus altos niveles de ingreso y productividad. Ellas están fuera del alcance de países con ingresos muy inferiores. Todo ello no obsta a que cada país defina su institucionalidad social de acuerdo a sus propios procesos políticos y democráticos.

Recuadro: barreras medioambientales a exportaciones de camarones

A instancia de grupos defensores del medio ambiente, los Estados Unidos fueron llevados a promulgar una ley que prohíbe la importación de los camarones que son capturados con sistemas de pesca que amenazan la vida de las tortugas. Inicialmente limitándose a la pesca en las aguas del Pacífico, la medida se extendió posteriormente al Atlántico. Paralelamente fue desarrollado en los Estados Unidos un sistema para permitir la pesca de camarones sin capturar accidentalmente a las tortugas. Más tarde se creó una legislación específica para obligar a las empresas a utilizar un dispositivo excluidor de tortugas (DET) u otros similares.

Los Estados Unidos son uno de los principales importadores de productos pesqueros del mundo y un destino de preferencia de las exportaciones latinoamericanas. Empero, en los últimos años ese país se ha caracterizado por la utilización de medidas de restricción a las importaciones, para forzar a los exportadores a adoptar procesos productivos que se ajusten a su legislación de protección a especies en peligro de extinción. Surgieron medidas de restricción a las importaciones de camarones, dado que uno de los sistemas que son utilizados en su captura (pesca con redes de arrastre) afecta a las tortugas marinas, que en Estados Unidos están protegidas por Ley Federal, con la prohibición de comercialización de todos los productos derivados.

Estados Unidos otorga una certificación a aquellos países que le exportan camarones y que utilizan dichos dispositivos. La exigencia de la nueva forma de pesca, unida a la obligatoriedad de recibir una certificación que verifique que la pesca de arrastre de camarones no pone en peligro a las tortugas es otorgada anualmente. Tal situación provoca una incertidumbre constante en cada país exportador de camarón de la región de América Latina al no contar con la certeza que el intercambio de camarones no se verá interrumpido.

Muchos países comparten la inquietud de los Estados Unidos de asegurar la supervivencia de las tortugas marinas, pero no están de acuerdo con la imposición de medidas ambientales extraterritoriales. La medida unilateral se refiere al proceso productivo de los camarones y no al producto mismo, de forma análoga al caso del atún-delfines. La protección al medio ambiente es un objetivo legítimo de política, pero, no deja de ser inquietante, que las normas ambientales puedan convertirse en importantes barreras al comercio internacional y que se traduzcan en nuevas condiciones previas para tener acceso a los mercados de los países industrializados.

Tomado de María Angélica Larach, *Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones*, CEPAL, octubre 1999.

5. La institucionalidad internacional del comercio

Toda estrategia de desarrollo exportador sería insuficiente si no contemplara que el comercio internacional se rige, no sólo por la dinámica de los mercados, sino también por una institucionalidad que regula las conductas y políticas de los países. El sistema actual es el resultado de una evolución institucional que viene desde el término de la segunda guerra mundial y que culminó con la Ronda Uruguay, dando nacimiento a la Organización Mundial de Comercio (OMC), la cual reemplazó al GATT, el Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas que existió desde la post-guerra. Este sistema se asienta sobre *cuatro principios básicos* que han regido el comercio internacional: *la multilateralidad, la no discriminación, la cláusula de la "nación más favorecida"* (esta cláusula establece que los privilegios comerciales que un país le otorgue a otro se harán extensivos a terceros países) y *el trato favorable a los países en desarrollo*²⁴.

Un objetivo principal del sistema internacional de comercio ha sido el logro del libre comercio. Hacia fines de los años '40 prevalecía un proteccionismo generalizado y múltiples barreras no arancelarias. Se inició un proceso de desgravación mediante sucesivas rondas de negociación que, sin embargo, contemplaron importantes *excepciones*. Una primera excepción fue la de *productos agrícolas*, sector que tanto Estados Unidos como los países europeos tenían interés en proteger de la competencia de los países en desarrollo. Una segunda excepción fue el otorgamiento de preferencias especiales a los países en desarrollo, en lo que se denominó el "*sistema generalizado de preferencias*", aunque excluyendo los productos agrícolas. En tercer lugar, se reconocieron excepciones también a la cláusula de la nación más favorecida en los acuerdos regionales de integración. En cuarto lugar, en los años '70 se estableció el *Acuerdo Multifibras*, régimen restrictivo para las exportaciones textiles y de vestuario de los países en desarrollo.

Las dificultades financieras y comerciales de los países desarrollados durante los años '70 indujeron la implantación de nuevas prácticas restrictivas en contra de las exportaciones de los países en desarrollo, a pesar de los esfuerzos desplegados desde la UNCTAD. Esta organización fue creada por Naciones Unidas, con el liderazgo de Raúl Prebisch, con el objeto de integrar los objetivos del desarrollo en la institucionalidad del comercio mundial. Estos esfuerzos han resultado poco eficaces, ya que en términos generales los países desarrollados mantuvieron por largos años las barreras restrictivas para el

²⁴ Patricio Leiva, "Evolución y desafíos del sistema de comercio internacional", *Notas Técnicas* N° 80, CIEPLAN, mayo 1986.

comercio de productos básicos. La liberalización comercial avanzó mucho más rápidamente en relación a los productos industriales. En esos años predominó un ambiente de escepticismo respecto del orden económico internacional y surgieron muchas propuestas para desarrollar nuevas estrategias que buscaran profundizar el comercio al interior de los países en desarrollo o, lo que se llamó el "comercio sur-sur". Por otro lado, los desequilibrios macroeconómicos de los países industriales durante los años '70 y principios de los '80, con sus secuelas de aumento del desempleo, hicieron temer el resurgimiento del proteccionismo a escala mundial.

Se inició entonces un nuevo período de negociaciones comerciales a nivel internacional, a partir de la Declaración de Punta del Este en 1986, conocido como la Ronda Uruguay.

Recuadro: la Ronda Uruguay

Desde sus comienzos, la Ronda Uruguay se planteó como la más ambiciosa de las negociaciones jamás realizada. Su ámbito se refirió tanto a los bienes y servicios como a los movimientos de factores productivos. Sus objetivos fueron los de lograr una mayor liberalización «y expansión del comercio mundial en beneficio de todos los países, especialmente de las Partes Contratantes en desarrollo» y establecer normas internacionalmente convenidas que regularan los intercambios en las respectivas esferas de las negociaciones. Más aún, se acordó que los compromisos se considerarían como un todo inseparable, y que cada país debería asumir el conjunto de los compromisos convenidos.

Más de siete años de arduas negociaciones debieron transcurrir hasta que, el 15 de abril de 1994, 125 países aprobaron, en Marrakech, el Acta Final que registró los resultados de las negociaciones y que dio por concluida la Ronda Uruguay.

Tomado de Patricio Leiva, ed. *La Ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina*, Introducción.

Las reformas económicas en América Latina a fines de los años '80 y comienzos de los '90, así como la recuperación de la economía norteamericana, contribuyeron a crear nuevas expectativas respecto del rol del comercio como instrumento de desarrollo. La Ronda Uruguay de liberalización comercial, concluida a mediados de los años '90, produjo resultados más promisorios de lo que se esperaba. Se consolidó un marco institucional y jurídico firme para el sistema multilateral de comercio, basado en la creación de la Organización Mundial de Comercio y en el Sistema Integrado de Solución de Controver-

sias, destinado a defender los derechos de los países, cuando éstos perciban amenazas a los compromisos contraídos. Esto es de especial interés para los países más pequeños y débiles. En segundo lugar, se generó un conjunto de instrumentos de protección a los cuales pueden recurrir los países. Ellos son el Acuerdo sobre Salvaguardias, el Acuerdo sobre Subvenciones y el Acuerdo Antidumping. Estos acuerdos buscan establecer reglas claras y transparentes a las cuales todos los países pueden recurrir. En tercer lugar, se dio inicio a una reforma de las reglas del comercio agrícola y de textiles y vestuario, estableciendo un proceso de desgravación gradual de las actuales restricciones. Esta reforma es de especial interés para los países en desarrollo. En cuarto lugar, se incorporó nuevos temas en dos áreas muy dinámicas: el comercio de servicios, donde se incluye aspectos como la inversión extranjera, movimientos de personas, requisitos profesionales, movimientos transfronterizos de datos electrónicos; y los derechos de propiedad intelectual. Este último tema es de especial interés de los países industriales²⁵.

Con la Ronda Uruguay se abrió nuevas oportunidades de expansión del comercio, pero la realización concreta de los beneficios dependerá de los esfuerzos que hagan los países por aumentar su competitividad internacional. En todo caso, el cambio de mentalidad en muchos países en desarrollo hacia el rol del comercio internacional favorece ahora las estrategias pro-liberalización comercial. Durante muchas décadas predominó una visión conflictiva de las relaciones entre comercio y desarrollo. El cambio de los escenarios, la confianza en las posibilidades que ofrece el crecimiento exportador y la persistencia de prácticas restrictivas del comercio en los países industriales, han llevado a muchos países en desarrollo a ser partidarios más fervientes de la liberalización del comercio que los propios países desarrollados. La posibilidad de acceder a los ricos y grandes mercados de los países industriales ha sido un estímulo a las nuevas actitudes de los países en desarrollo. Esto los ha llevado a impulsar los *acuerdos regionales de integración o los convenios bilaterales de libre comercio*, como una manera de enfrentar más eficazmente las barreras que todavía subsisten en los países desarrollados. La constatación de que se puede penetrar exitosamente esos mercados ha contribuido a la superación del temor que durante un tiempo prevaleció en los países en desarrollo. Esto es coherente, por lo demás, con el viejo predicamento de estos países de que más que ayuda externa lo que requieren es acceso a los mercados y mayores posibilidades de comercio.

²⁵

Sergio Delgado, "Impacto de los resultados de la Ronda Uruguay en América Latina y el Caribe", en Patricio Leiva, ed., op. cit.

CAPITULO VIII

LAS NUEVAS CONDICIONES PARA UN DESARROLLO SOSTENIDO

El capítulo anterior ha discutido los fundamentos básicos de una estrategia orientada al desarrollo exportador. Allí se hizo la distinción entre una estrategia de libre comercio y una estrategia activa de promoción de exportaciones. La primera supone que las exportaciones crecerán en la medida que los mercados se liberalicen y los precios de los bienes y servicios se acerquen a sus precios internacionales. La segunda estrategia, en cambio, supone que los mercados son imperfectos y los empresarios carecen de la suficiente información y conocimientos sobre los mercados externos. Se requiere, entonces, unas estrategias activas de fomento y unos estímulos adecuados para contrarrestar los desincentivos e incertidumbres al entrar a los mercados externos.

En este capítulo se dará un paso más. Se planteará que el crecimiento exportador hay que mirarlo como una consecuencia de un desarrollo endógeno o "desde dentro" más que como un objetivo en sí mismo¹. Un desarrollo endógeno se refiere a la capacidad de movilizar los recursos propios, humanos y materiales, en procesos innovativos y creadores, en función de objetivos nacionales. Se trata de un desarrollo al cual concurren los principales actores sociales: el Estado, los empresarios, los trabajadores, los profesionales, con el objetivo de construir nuevas relaciones económicas y tecnológicas, más acordes con las necesidades sociales y las aspiraciones ciudadanas. Un resultado natural de tal proceso es el aumento de la productividad, del ahorro y la inversión, de la educación y la capacitación, como también el mejoramiento de la distribución del ingreso a través de una incorporación eficaz de los sectores que han sufrido la exclusión económica.

Estas son viejas preocupaciones de la teoría del desarrollo económico. A lo largo de los últimos dos siglos estos temas, como procesos de largo plazo, han sido abordados, implícita o explícitamente, por todas las escuelas de pensamiento. En la primera sección de este capítulo, se identificarán las hipótesis centrales que han sido planteadas, sin entrar en su discusión. El objetivo de esta reseña muy somera es simplemente poner en perspectiva los ángulos

¹ Sobre el concepto del "desarrollo desde dentro", ver Osvaldo Sunkel, ed. op. cit.

desde los cuales se ha pensado el tema del desarrollo económico. En las secciones siguientes se abordarán los enfoques recientes que se han estado formulando en América Latina y otras partes, a partir de los nuevos parámetros que caracterizan a las economías en desarrollo.

1. Ideas fuerza en las teorías del desarrollo económico

Una de los objetivos centrales que se propone la teoría del desarrollo económico es la explicación del proceso de cambio y transformación que experimentan los sistemas económicos, y en particular, las condiciones que determinan la expansión de la capacidad productiva. De aquí deriva la posibilidad de generación de empleos, aumento de ingresos y mejor satisfacción de las necesidades de la población.

Como se planteó ya en un capítulo anterior, en relación a las teorías del comercio internacional, los *economistas clásicos* le dedicaron mucha atención a la dinámica de la economía. David Ricardo se destacó en este esfuerzo². El problema principal que abordó fue la explicación del *proceso de acumulación de capital*. Los clásicos veían que este proceso era determinante de la transformación de una economía agrícola en una economía industrial. Para Ricardo, la importancia de esta transformación estaba en que los empresarios industriales representaban la nueva cultura capitalista, dispuesta a invertir sus excedentes, introducir la maquinaria portadora de las nuevas tecnologías y de esa manera contribuir al aumento de los ingresos y de los empleos industriales. Pero la clase tradicional y predominante era la de los agricultores, quienes no se caracterizaban en la Inglaterra de principios del siglo XIX por ser un sector ahorrante. El problema, sin embargo, es que como propietarios de la tierra, un factor crecientemente escaso ante el aumento de la población, los agricultores podían absorber una participación cada vez mayor del ingreso, por el aumento de los precios relativos de los bienes agrícolas. De aquí la tendencia a largo plazo al deterioro del excedente industrial y de las posibilidades de inversión. Estas ideas condujeron a una visión pesimista del futuro de la economía, previéndose un estado estacionario a largo plazo.

La estrategia que diseñó Ricardo para enfrentar este problema fue liberalizar el comercio internacional, por entonces muy controlado. Esta estrategia evitaría la tendencia secular al aumento de los precios agrícolas, al incorporarse a los mercados nuevos territorios ricos en tierras y recursos naturales. Econo-

² David Ricardo, *Principles of Political Economy, and Taxation*, Penguin Books, 1971. Ver referencias en el capítulo anterior.

mistas posteriores enfatizaron, por otro lado, que el progreso técnico también se podía aplicar a la agricultura, con lo cual aumentaría la productividad de ésta y se evitaría el encarecimiento de esos bienes. La evidencia histórica ha demostrado la importancia del progreso técnico en la agricultura.

Con los economistas *neo-clásicos* se perdió gran parte del interés por los problemas del desarrollo, con algunas excepciones. El auge del comercio internacional a fines del siglo XIX y el rápido crecimiento económico contribuyeron a fortalecer la visión de que el desarrollo era un proceso espontáneo, resultado del funcionamiento eficaz de los mercados. Las preguntas teóricas se orientaron más bien hacia la explicación del funcionamiento de los mercados y del sistema de precios. La gran preocupación fue cómo lograr mercados competitivos, los cuales, de acuerdo a los nuevos modelos económicos, podrían llevar a soluciones óptimas en cuanto al logro del bienestar y eficiencia en el uso de los recursos. En este marco conceptual, el problema del ahorro y la inversión pasó a ser una cuestión de preferencias sociales. Si los mercados funcionan eficazmente, incluido el mercado de capitales, el ahorro será un resultado de las preferencias de los agentes económicos entre consumir en el presente o postergar su consumo. El precio a pagar por consumir más en el presente es la tasa de interés que se deja de obtener por no ahorrar. Pero se trata de una decisión que cada individuo tendrá que evaluar. El libre funcionamiento del mercado de capitales y de la tasa de interés debería equilibrar las decisiones de ahorrar con las decisiones de invertir.

Dos grandes economistas de la primera mitad del siglo XX discreparon de esta visión sobre el funcionamiento de la economía, por la ausencia de consideraciones dinámicas. Esto es, la explicación del movimiento en el tiempo de la economía quedaba ausente. Josef Schumpeter sostuvo que el modelo competitivo neo-clásico no podía explicar el desarrollo el cual, por definición, implica transformación y cambio estructural³. El principal factor de cambio para Schumpeter es el *progreso tecnológico*. Esto se refiere a las nuevas maneras de producir, de consumir, de intercambiar. La incorporación de progreso tecnológico la realizan algunos *empresarios innovadores*, con lo cual se desencadenan desequilibrios dinamizadores. Estos alteran la organización industrial existente, redistribuyen el ingreso a favor de los innovadores y provocan la quiebra de las empresas estacionarias, incapaces de adaptarse a las nuevas tecnologías. Hay así una "*destrucción creadora*", un proceso fundamental en la visión de Schumpeter que permite la transformación económica y social. Sin embargo, este autor tampoco fue un optimista respecto del futu-

³ Josef Schumpeter, *Teoría del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica. En el capítulo siguiente se amplía el planteamiento de Schumpeter.

ro del capitalismo, por cuanto creyó que con el aumento del estatismo y la socialización, se iría perdiendo el rol protagónico de los empresarios innovadores, los cuales se convertirían en meros administradores de las empresas. En este aspecto, Schumpeter también se equivocó, como quedó demostrado con las experiencias de desarrollo de la segunda mitad del siglo XX, las cuales demostraron la posibilidad de una complementación eficaz entre empresarios y Estados y que generó varios de los "milagros económicos" de post-guerra.

En forma contemporánea a Schumpeter, John Maynard Keynes se erigió como la figura más relevante en la economía de la primera mitad del siglo XX⁴. Keynes también dirigió su análisis a refutar un predicamento básico de la teoría neo-clásica, cual era que el *equilibrio entre el ahorro y la inversión* se puede considerar como un proceso espontáneo y automático. Esto no es así, según Keynes, porque los criterios que gobiernan una y otra decisión son distintos y no tienen por qué coincidir. No es la tasa de interés la que regula el ahorro, sino los ingresos. Nada asegura, entonces, que a un determinado nivel de ahorro, la tasa de interés sea la adecuada para que la inversión absorba los ahorros. Hay situaciones en que resulta imposible rebajar la tasa de interés y por lo tanto, puede ocurrir que la inversión sea insuficiente para el volumen de ahorros que se generan. Este pensamiento estuvo muy influido por las condiciones de depresión económica generalizada de los años '30. Al contrario de Schumpeter, Keynes previó que el futuro del capitalismo podría ser de un desarrollo estable y sostenido, por cuanto el Estado asumiría un rol más importante en la regulación del gasto y la inversión, y esto contribuiría a impedir los desajustes financieros⁵. Al entrar a invertir, el Estado ayudaría a que los empresarios privados invirtieran más porque la economía sería más dinámica, estable y generaría más confianza entre los inversionistas. Esta hipótesis fue muy influyente en los países en desarrollo y, en general, en los organismos internacionales que se preocuparon de los problemas del desarrollo durante la post-guerra. El principal objetivo para las políticas de desarrollo que surgió de ella fue el aumento de la tasa de inversión para acelerar el crecimiento del ingreso. Pero, a diferencia de los países desarrollados, con abundancia de capital, en los países en desarrollo la escasez de capital imponía la necesidad de aumentar también las tasas de ahorro y el financiamiento externo para complementar el ahorro nacional. Una de las explicaciones fundamentales del éxito de los países del Este Asiático fue su capacidad para

⁴ Su obra principal es *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Harcourt, Brace & World, Inc. S/f.

⁵ Keynes, op. cit. Cap. 24.

aumentar las tasas de ahorro e inversión. Este objetivo sigue teniendo alta prioridad en América Latina al comienzo del siglo XXI.

Las ideas keynesianas inspiraron la *teoría moderna del crecimiento económico* (aparte de la macroeconomía moderna), después de la segunda guerra mundial. Esta teoría se inició con economistas como Roy Harrod y Evsey Domar, quienes fueron pioneros en plasmar las ideas de Keynes en modelos dinámicos muy simples, pero que tuvieron la virtud de explicitar el carácter inestable del desarrollo capitalista y lo central que es el desequilibrio entre ahorro e inversión. Varias ramas analíticas se desprendieron. Una corriente post-keynesiana continuó centrando el análisis en los desequilibrios entre ahorro e inversión, incorporando además los cambios en la distribución del ingreso como factor influyente en los ajustes. Esta corriente se asocia principalmente a los nombres de Joan Robinson y Nicolás Kaldor.

La otra corriente principal surgió del ámbito neo-clásico, a partir de la contribución de Robert Solow. Esta teoría es una aplicación de la teoría general de los precios al problema del crecimiento. Se supone que empresarios maximizadores, sometidos a las restricciones de la tecnología (expresada en una función de producción), escogen las combinaciones de capital y trabajo de modo de igualar las productividades marginales de los factores con sus precios de mercado. En una economía en crecimiento, la inversión lleva a aumentar la disponibilidad de capital. Si esto ocurre a un ritmo tal que permite aumentar la relación capital-trabajo en las empresas, tenderá a producirse una baja sostenida en el precio del capital (i.e. la tasa de interés o el costo de arrendar los equipos de capital). Al mismo tiempo, habrá una demanda creciente por trabajadores (los que se hacen relativamente más escasos que el capital) y los salarios reales tienden a aumentar. Estos cambios en los precios relativos de los factores productivos, estimulan a las empresas a cambiar sus métodos de producción, aumentando la utilización del capital y ahorrando el uso de fuerza de trabajo. La producción se hace, así, más intensiva en capital. Con ello, crece la productividad media y marginal del trabajo. En el largo plazo, la tasa de salario real crece en forma proporcional al aumento de la productividad.

Sin embargo, Solow detectó que en la economía norteamericana la evidencia empírica no apoyaba la formulación simple de su teoría. En otras palabras, lo que llamó las *fuentes del crecimiento*, vale decir, las contribuciones del capital y del trabajo, no daban cuenta del aumento en el ingreso a largo plazo. De aquí dedujo que debía haber otro factor explicativo de la diferencia o residuo. Este factor lo atribuyó al progreso técnico que, en forma amplia, se define como todo cambio en los métodos de producción que no implican aumento en

el uso de factores productivos. Al aumentar el ingreso más allá de lo que pueden explicar los incrementos del capital y del trabajo, el progreso técnico hace crecer la *productividad total de los factores productivos*. Esta teoría contribuyó a desarrollar lo que se conoce como "la contabilidad del crecimiento económico", es decir, la determinación de la importancia cuantitativa de los diferentes factores que aportan a la tasa de crecimiento del producto durante un período.

Cuadro VIII.1. Cambio de la productividad total de los factores, 1950-1998^a
(Porcentajes)

Países	Productividad total de los factores		Productividad total de los factores doblemente aumentada ^b	
	Período base ^c	1991-1998	Período base	1991-1998
Alto crecimiento				
Argentina	1,5	4,0	0,6	3,2
Bolivia	2,0	1,2	0,9	0,0
Chile	2,0	3,9	1,2	2,8
Perú	1,9	2,0	0,9	1,5
Promedio simple	1,9	2,8	0,9	1,9
Bajo crecimiento				
Brasil	2,6	0,1	1,4	-0,7
Colombia	2,4	1,1	1,4	-0,3
Costa Rica	2,2	0,7	1,2	-0,3
México	1,8	0,7	0,5	-0,3
Promedio simple	2,3	0,7	1,1	-0,4
Promedio simple, total	2,1	1,7	1,0	0,8

Fuente: Bárbara Stallings y Wilson Peres, *op. cit.*, cuadro IV.11 basado en André Hofman, "Economic growth and performance in Latin America", serie *Reformas económicas*, N° 54 (LC/L.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

Nota: ^a Tasa media anual compuesta de crecimiento.

^b Este cálculo considera los mejoramientos de calidad del trabajo y del capital, además de su aumento cuantitativo.

^c Variable según los países, en torno a los 30 años siguientes a 1950. Ver fuente, cuadro IV. 6.

En síntesis, algunas características principales de esta teoría, en su versión más simple, son las siguientes: 1) El crecimiento económico es un resultado de la formación de capital⁶, la que a su vez se genera a partir de un proceso de asignación de recursos a través del mercado y en función de los precios de los

⁶ En una versión ampliada, se incluyen también otros factores productivos y factores que mejoran su calidad, como el trabajo, la educación, la salud, etc.

bienes y los factores. 2) Los empresarios ahorran e invierten porque hay un mercado de capitales y una tasa de interés que incentiva el ahorro. El ahorro es igual a la inversión. El retorno al capital resulta de la productividad marginal del capital, influida por la cantidad de trabajo, y dado el nivel de la tecnología. 3) Los agentes son racionales y maximizadores. 4) En equilibrio los mercados igualan los precios de los factores con las productividades marginales. 5) El conocimiento sobre las tecnologías es de acceso universal. 6) Los factores productivos tienen perfecta movilidad y las técnicas de producción permiten la sustitución entre ellos.

El resultado de este tipo de modelos es que las economías alcanzan una tasa de crecimiento estable y de equilibrio que, en el largo plazo, es independiente de las tasas de ahorro e inversión. La tasa de crecimiento sólo depende de dos factores exógenos, es decir, factores no determinados por el sistema: la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y la intensidad del cambio tecnológico. Si se expresa el ritmo de crecimiento en términos del producto per capita, la única variable relevante es el cambio tecnológico, que es precisamente una variable no explicada. El progreso tecnológico es el motor del crecimiento en esta teoría, pero el problema es que la teoría no tiene una explicación para ese factor, el cual es tratado como una contribución gratuita o sin costo al crecimiento. Por otra parte, la conclusión de que la tasa de ahorro e inversión no influyen en el ritmo de crecimiento es contra-intuitiva, contraria a la evidencia empírica e interfiere con la coherencia de los modelos. Finalmente, el supuesto de igualdad automática entre ahorro e inversión fue un paso atrás respecto del modelo keynesiano e ignora un aspecto fundamental de las economías capitalistas.

En los años '80 emergió la llamada "*nueva teoría del crecimiento*", que logró demostrar que: 1) La tasa de ahorro e inversión es capaz de influir positivamente en la tasa de crecimiento, lo que se aviene mejor con la evidencia empírica, y 2) el cambio tecnológico es endógeno, es decir, se puede explicar a través del comportamiento optimizador de los agentes y del mecanismo de los precios. Un elemento clave fue la propuesta de que el conocimiento técnico es tanto un insumo como un producto. Como insumo, desplaza la función de producción y por ende, eleva la productividad de los factores. Pero también es un producto, que resulta de una inversión en aumento del conocimiento. Un aumento de la inversión global hace posible aumentar también el conocimiento, lo que desplaza la función de producción y permite aumentar la producción. En cuanto inversión, el aumento del conocimiento tiene costos y

beneficios y por lo tanto, puede ser explicado por la teoría de los precios. De esta manera, el crecimiento se hace endógeno⁷.

Aunque el carácter dual del conocimiento es interesante y útil (tiene una evidente importancia de política por su énfasis en el rol de la educación y la investigación científica y tecnológica), estos modelos han sido criticados por mantenerse en la visión neo-clásica optimizadora, que debe recurrir a supuestos muy extremos⁸ y a un nivel de generalidad extremadamente grande, lo que le impide explicar aspectos muy relevantes para una política de desarrollo tecnológico⁹.

2. La visión latinoamericana

A. La propuesta inicial

Desde mediados del siglo XX en América Latina surgió una corriente teórica alternativa a la del neo-clasicismo, la cual se identificó con Raúl Prebisch y la Cepal¹⁰. En un capítulo anterior se hizo alusión a esto en el marco de la teoría del comercio internacional. Pero ese planteamiento se enmarca en una visión amplia sobre el proceso del desarrollo y el rol del progreso técnico. Retornando en cierto modo a la idea clásica sobre la importancia de la transformación de una economía agraria en una economía industrial, Prebisch enfatizó el efecto del progreso técnico en la agricultura, como un factor que tiende a deprimir los precios relativos de los bienes agrícolas, perjudicando a los países exportadores de esos productos. Contrariamente a la tesis clásica que veía al comercio como un motor de crecimiento, para Prebisch el comercio internacional se había convertido en un factor de estancamiento de los países en desarrollo o periféricos, como los llamó, porque la caída de los precios relati-

⁷ Dos autores pioneros fueron R. Lucas, "The Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 1988, y P. Romer, "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 1990. Un buen resumen de esta teoría se encuentra en CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago, 1992, y Patricio Mujica, "Nuevos enfoques en la teoría del crecimiento económico: una evaluación", *Documento de Trabajo* N° 2, División de Desarrollo Económico, CEPAL, 1991.

⁸ Por ejemplo, competencia perfecta, a pesar de que el modelo implica rendimientos crecientes.

⁹ Giovanni Dosi, Christopher Freeman y Silvia Fabiani, "The Process of Economic Development: Introducing Some Stylized Facts and Theories on Technologies, Firms and Institutions", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 3 N° 1, 1994.

¹⁰ Una visión comprensiva del planteamiento de Prebisch está en su libro *Transformación y desarrollo. La gran tarea de la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

vos agrícolas y de otros productos primarios, deteriora en el largo plazo *los términos de intercambio, transfiere los excedentes reinvertibles a los países desarrollados y limita las posibilidades de crear empleos industriales*¹¹. La solución propuesta fue una intervención del Estado destinada a promover el *desarrollo industrial*. Este sector era visto como un portador de progreso técnico. Pero frente a las desigualdades de productividad industrial entre los países desarrollados y los países periféricos, la única posibilidad de emprender el camino de la industrialización era a través de la protección y el subsidio a la producción industrial. Esta estrategia permitiría un aprendizaje de la tecnología industrial, un aumento de la productividad y eventualmente la eliminación de la brecha entre los dos mundos. Cabe notar que la teoría del comercio internacional reconocía la justificación de una protección en el caso de lo que se llamó "*la industria naciente*", una industria recién establecida que requería protección mientras hacía el aprendizaje. Pero no más allá de un período transitorio, condición que normalmente no se cumplió en América Latina, ya que la protección permaneció por mucho tiempo¹².

La tesis de Prebisch fue combatida por la ortodoxia neo-clásica, debido a las distorsiones que provocaría la intervención del Estado en los mercados y a debilidades de la evidencia empírica sobre el supuesto deterioro de los términos de intercambio aportada por ese autor. Estos temas fueron debatidos largamente y por décadas. No obstante, la propuesta de Prebisch sustentó las políticas de industrialización en la mayor parte de los países latinoamericanos¹³.

El pensamiento de la CEPAL continuó evolucionando en las décadas siguientes¹⁴. Las principales ideas orientadoras giraron siempre en torno al tema de la transformación productiva y la difusión del progreso técnico en las economías latinoamericanas. Una primera estrategia impulsada por el mismo Prebisch fue la *diversificación de las exportaciones*. Preocupado por la excesiva orientación de la industrialización hacia la sustitución de importaciones, descuidando aspectos de la eficiencia económica, Prebisch sostuvo que el crecimiento exportador y su diversificación hacia las manufacturas era un requisito de un desarrollo estable y dinámico. Pero ello requería una política activa de apoyo y mercados más grandes, para aprovechar las economías de

¹¹ Los términos de intercambio son una relación entre el índice de precios de las exportaciones y el índice de precios de las importaciones de un país. Sus variaciones determinan que el ingreso real del país sea diferente del producto interno bruto.

¹² En gran parte por la influencia de presiones políticas y de grupos de interés.

¹³ Ver capítulo II.

¹⁴ Ver el artículo de Ricardo Bielschowsky, "Evolución de las ideas de la Cepal", *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, octubre 1999.

escala. De ahí que la *integración económica regional* pasó a ser prioritaria en la agenda del desarrollo latinoamericano. Posteriormente, Presbich dedicaría su esfuerzo a organizar la UNCTAD, institución que tendría por misión negociar con los países desarrollados una flexibilización de sus políticas comerciales para permitir el acceso a esos mercados de las exportaciones latinoamericanas.

B. Desencantos y reformulaciones

Una segunda etapa de reflexión cepalina surgió del diagnóstico de que la industrialización no estaba contribuyendo a la creación de empleos modernos al ritmo necesario para ofrecerles buenas oportunidades a los nuevos contingentes de trabajadores. Pero las migraciones urbanas continuaban, dando origen a amplios sectores de población desocupada o subempleada en actividades de muy baja productividad. La modernización económica no estaba contribuyendo a disminuir las desigualdades sociales. Se constituía más bien un nuevo dualismo al interior de los sectores urbanos, o más bien, una *heterogeneidad estructural* al interior de las propias actividades industriales. Coexistían actividades de alta y de baja productividad. Los mercados del trabajo se segmentaban, generándose núcleos de trabajadores pobres, subempleados, con escasa calificación y muy pocas posibilidades de acceder a la educación¹⁵. Esta constatación fortaleció el análisis de las relaciones entre desarrollo económico, el empleo y la distribución del ingreso. En este análisis convergieron los esfuerzos simultáneos de la CEPAL y el Programa Regional del Empleo de la OIT, PREALC. Una orientación estratégica que se desprendió de estos enfoques fue el apoyo al aumento de los ingresos y de la productividad de los sectores informales, facilitando su acceso a los recursos financieros, tecnológicos, y a la educación. Las políticas de desarrollo económico deberían vincularse más estrechamente con las políticas sociales de manera que éstas facilitaran la inserción productiva más allá de un mero papel asistencialista. Se acuñó así la expresión de *desarrollo con redistribución del ingreso*. En los años '70 el Banco Mundial también fue partícipe de esta preocupación, bajo la dirección analítica de Hollis Chenery¹⁶.

¹⁵ La explicación ortodoxa es que la rigidez de salarios en las empresas modernas, por presiones sindicales y excesivas regulaciones laborales, impedía absorber más trabajadores y estimulaba la introducción de técnicas intensivas en capital. La explicación estructuralista enfatizaba las dificultades de los trabajadores para acceder a calificaciones mínimas que les permitiera acceder a los sectores formales.

¹⁶ Banco Mundial, *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974.

Frente a la crisis financiera y la ola neo-liberal que le siguió en los años '80, la CEPAL se planteó el desafío de asumir este contexto con un nuevo enfoque a la industrialización. Se había asentado la percepción de que los cambios de la economía mundial harían inevitables las reformas de liberalización de los mercados. También se había profundizado la crítica a las ineficiencias de la industrialización sustitutiva de importaciones, contrastándola con la experiencia de los países asiáticos¹⁷. La industrialización debería plantearse en función de lograr una competitividad internacional, buscando simultáneamente las exportaciones y la competencia con las importaciones en los mercados internos, sin recurrir a lo que Fajnzylber llamó una "*protección espúrea*", rentista, sino más bien con un apoyo eficaz para el aprendizaje tecnológico¹⁸.

El tema de la desigualdad debería ser central también en la formulación de una nueva estrategia. Una comparación entre las principales características del desarrollo económico latinoamericano con el desarrollo de los países del Este Asiático demostró que estos últimos lograron un alto dinamismo durante varias décadas simultáneamente con altos grados de equidad relativa en la distribución del ingreso. En cambio, los países de América Latina que tuvieron alto dinamismo, como Brasil en los años del "milagro brasileño", tuvieron también elevados niveles de desigualdad. Por otro lado, países con más equidad distributiva en la región, experimentaron bajos niveles de crecimiento. Así, esta región parece haber experimentado serias dificultades para compatibilizar un alto crecimiento con aumento de la equidad.

De ahí que la CEPAL propuso durante los años '80 abordar una reforma estructural en los estilos de desarrollo, para dinamizar el crecimiento simultáneamente con mejores condiciones distributivas. De esta manera, se replanteó el debate en la propuesta de *transformación productiva con equidad*¹⁹. Se trata de dinamizar el desarrollo con equidad poniendo un fuerte énfasis en una reforma educacional que permita insertar productivamente a las nuevas generaciones. La educación debería cumplir el doble papel de *creación de capacidad competitiva de las empresas y de inserción de los trabajadores en los mercados modernos del trabajo*. La educación es también un factor de integración social. Tanto en la experiencia de los países europeos como en muchos países de la periferia, una sociedad más integrada ha sido el camino para movilizar las fuerzas productivas hacia la incorporación de más progreso tecnológico. Estos conceptos son centrales a la idea de un desarrollo

¹⁷ Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Ed. Nueva Imagen, México, 1983.

¹⁸ Fajnzylber, op. cit.

¹⁹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago, 1990.

endógeno²⁰.

La propuesta de transformación productiva con equidad retoma el tema del aumento de la productividad y especifica las condiciones bajo las cuales podría darse en el nuevo contexto latinoamericano. Una primera característica es que reconoce que la productividad no depende sólo de los factores inmediatos que la determinan, sino de un conjunto más amplio de condiciones, que parten por el marco valórico y cultural y su orientación hacia el cambio o hacia la tradición; de la estabilidad macroeconómica y los grados de incertidumbre que afectan a la inversión; de la calidad de las interacciones industriales y con los mercados; de los estímulos más concretos que perciba la empresa en su entorno local y, desde luego, de la propia gestión empresarial. Por lo tanto, el aumento de la *productividad* adquiere un carácter *sistémico*²¹.

En segundo lugar, retomando una idea schumpeteriana, se reconoce el rol de liderazgo que asume el *empresario* en un proceso de transformación productiva. El empresario es el articulador definitivo de los diferentes factores e insumos que concurren a la producción y, en esta calidad, tiene un papel estratégico. Pero esto supone también una transformación del empresario tradicional, conservador en sus prácticas de gestión, para asumir un papel modernizador e innovador en la empresa.

En tercer lugar, se enfatiza la vieja idea de la teoría del crecimiento sobre el rol estratégico del *progreso técnico*. Pero a diferencia de los modelos convencionales, pensados para los países desarrollados que están en la frontera tecnológica, se reconoce que en América Latina lo relevante es la *difusión del conocimiento tecnológico*. Se constata que esta región tiene una brecha tecnológica respecto de las mejores prácticas internacionales que equivale a cerca del doble de sus niveles de "productividad total de los factores"²². Los países de la región deben moverse "dentro de la frontera tecnológica", lo cual requiere políticas tecnológicas distintas a las de países que están "sobre la frontera tecnológica", como se plantea más adelante.

En cuarto lugar, en economías de mercado como las que se están constituyendo, la difusión tecnológica supone el acceso expedito a los *mercados de factores productivos*, especialmente aquellos más relevantes para ese objetivo: el mercado de tecnologías, el mercado financiero, el capital humano. Estos mercados adolecen de muchas imperfecciones y fallas, lo cual supone políticas orientadas a subsanarlas.

²⁰ CEPAL-UNESCO, op. cit.

²¹ Este tema se trata más extensamente en la sección siguiente.

²² Ver Cuadro II.1, en capítulo II.

En quinto lugar, el Estado tradicional latinoamericano debe dar paso también a un Estado moderno, que asuma en forma coherente la economía de mercado, pero también la construcción de una nueva institucionalidad en el marco de esta estrategia de transformación productiva con equidad. Esto implica una *reforma del Estado*.

En la sección siguiente se hará referencias más detalladas al concepto de la competitividad sistémica, y en capítulos posteriores se abordará los temas relativos al papel estratégico de los empresarios, a las políticas de desarrollo productivo, a la difusión del cambio tecnológico y a la reforma del Estado en lo que respecta a la regulación de los mercados.

3. Competitividad sistémica

A. Competitividad y productividad: una aclaración conceptual

La literatura del desarrollo productivo durante los años '90 ha recurrido profusamente al concepto de la *competitividad* para identificar el principal desafío de la transformación productiva. La hipótesis es que en el marco de la globalización, el desarrollo de la capacidad productiva de los países debe guiarse por el criterio de la competitividad internacional. Esta literatura no se refiere sólo a los países latinoamericanos o en desarrollo, sino también a los países avanzados. El aumento de la competencia en los mercados de bienes industriales, proveniente de Japón, el Este Asiático o Europa, ha puesto en jaque a muchas industrias de Estados Unidos, que por décadas tuvieron el liderazgo. En los años '80, hubo muchos que plantearon que Estados Unidos estaba en un proceso de desindustrialización.

Algunas propuestas de políticas típicas incluyen: 1) Promover industrias de mayor valor agregado; 2) Desarrollar nuevas ventajas competitivas; 3) Promover la "segunda fase" de exportaciones; 4) Promover "encadenamientos productivos" tipo *clusters*, entre otras. Estos objetivos pueden ser razonables, pero no hay que perder de vista los principios fundamentales que deben orientar las políticas de desarrollo y que son los que deben darle coherencia. Algunas de esas propuestas deben considerarse más bien resultados posibles de las políticas antes que las políticas mismas.

Hay también algunas ambigüedades que deben despejarse. Por ejemplo, el concepto de promover industrias con mayor valor agregado, muy difundido, no debe ignorar que el valor agregado es el pago a los factores productivos

que intervienen en la producción. Una industria muy intensiva en capital, como la industria petroquímica, por ejemplo, puede tener un alto valor agregado por trabajador, pero ello corresponde a que los pagos al capital son también muy altos por la alta utilización de ese factor. Pero, ¿significa eso que esta industria es socialmente rentable? No necesariamente, ya que la rentabilidad social puede ser muy inferior a otras industrias con menor valor agregado y menor utilización de capital. Otro caso es el de la "segunda fase" de exportaciones. ¿Significa cambiar la estructura de las exportaciones? Es posible, pero de nuevo, no hay que olvidar que esto debe ser el resultado de otras cosas que deben ocurrir con mayor prioridad.

Una manera de entrar al problema es preguntarse ¿qué exactamente queremos decir cuando hablamos de "competitividad"?²³ Este término viene de la literatura sobre gestión estratégica de las empresas. Una empresa que es capaz de aumentar su cuota del mercado claramente está mejorando su competitividad y ello puede ser consecuencia de una disminución de sus precios, de un aumento de su productividad, mejor calidad, mejor estrategia comercial, mejor servicio a los consumidores, etc. El resultado final es que al posicionarse mejor en el mercado, la empresa obtendrá mayores utilidades. Pero cuando este término se traslada a la economía como un todo, el significa ya no es tan claro. Pueden considerarse varios enfoques alternativos.

Un primer significado posible es la capacidad de exportar volúmenes crecientes, por ejemplo, en relación al PIB. Esto implicaría una mayor inserción internacional de la economía y que el resto del mundo aprecia mejor los bienes producidos por el país en cuestión. Pero, un aumento de las exportaciones probablemente va a ir acompañado de un aumento de las importaciones, porque de otro modo se acumularía un excedente de reservas internacionales el cual no puede prolongarse indefinidamente, aparte de otras consecuencias. Las importaciones aumentadas muy probablemente van a sustituir producción nacional, lo cual significa, en otros términos, que en tanto las industrias exportadoras ganaron competitividad, las industrias orientadas al mercado nacional perdieron competitividad. Entonces, ¿qué significa la competitividad del país? Supóngase que efectivamente la balanza comercial acumula un saldo positivo y se acumulan reservas internacionales. Como se decía más arriba, esta situación no podría prolongarse mucho en el tiempo, porque tarde o temprano se produciría una apreciación de la moneda, es decir, una baja del tipo de cambio, la cual haría más baratas las importaciones y eventualmente, éstas tenderían a aumentar.

²³ Esta discusión sigue de cerca los planteamientos de Paul Krugman, en *Pop Internationalism*, The MIT Press, 1996.

Supóngase, por el contrario, que el país en cuestión tiene un tipo de cambio fijo (como Argentina durante los años '90), por lo que no cabe un ajuste cambiario a la apreciación. Entonces la acumulación de reservas internacionales tendrá que traducirse en un aumento de la cantidad de dinero, la cual presionaría a los precios. Aumentarían los costos de las industrias exportadoras, las cuales, al tipo de cambio fijo, tendrían que aumentar sus precios en dólares. Estas industrias perderían entonces competitividad internacional, con lo que las exportaciones disminuirían. Los aumentos de precios internos también afectarían negativamente a las empresas competidoras con las importaciones, porque éstas se harían relativamente más baratas. Otra alternativa que tendrían las autoridades monetarias sería buscar la esterilización del aumento de la cantidad de dinero, vendiendo más títulos de su deuda, para lo cual tendrían que aumentar la tasa de interés. Pero esta decisión probablemente va a atraer inversiones financieras del exterior, neutralizando a su vez el objetivo del Banco Central. Como se ve, un desequilibrio en un área de la economía, en este caso, la balanza comercial, genera desequilibrios en cadena en otras áreas y es difícil evitar un ajuste de los precios fundamentales, como son el tipo de cambio real y la tasa de interés.

Todo esto muestra que a nivel agregado, el concepto de competitividad tiene ambigüedades muy importantes. Los resultados que se le pueden atribuir, como los movimientos de la balanza comercial, tienen mucho más que ver con algunas variables fundamentales relacionadas con la política macroeconómica y el tipo de cambio. Ello no significa, sin embargo, que al usar el concepto a un nivel más desagregado, adquiera plena validez. En el ejemplo anterior, cuando aumenta el nivel de precios de la economía con un tipo de cambio fijo, se dijo que ello implicaría también aumento de los precios en dólares de las exportaciones del país. Pero es posible que algunas industrias hagan un esfuerzo por aumentar su productividad y bajar costos, para así mantener o expandir sus posiciones de mercado. Esas industrias estarían mejorando su competitividad, relativamente a las que no lo hacen. Considérese otra alternativa de las industrias exportadoras: en vez de aumentar su productividad, que puede ser lento, optan por disminuir los salarios (o no reajustarlos ante un aumento de los precios). Es también una forma de rebajar costos. Los empresarios pueden argumentar que si no bajan los salarios, caerán las ventas y se generará desempleo. Ante esta disyuntiva, los trabajadores pueden verse forzados a ajustarse a menores salarios. Aquí hay dos formas de ajuste de las industrias exportadoras, con distintos efectos sobre el bienestar de los trabajadores involucrados. Por cierto, esto también vale para las industrias orientadas al mercado nacional y que compiten con importaciones. Desde el punto de vista del bienestar de la población, sostener la competitividad

vía disminución de salarios es inferior a hacerlo vía aumento de la productividad.

Tres conclusiones se pueden obtener de la discusión anterior. La primera es que el concepto de competitividad internacional tiene sentido cuando se lo aplica a industrias o empresas. A nivel de la economía global, no tiene un significado preciso. La segunda conclusión es que, correctamente aplicado, las industrias pueden mejorar su competitividad ya sea por aumentos de la productividad o por disminución de salarios reales. Desde el punto de vista de una política de desarrollo, claramente es mejor la alternativa de aumentar la productividad. La tercera conclusión es que una política de desarrollo nacional tiene que atender tanto a cuestiones microeconómicas y sectoriales, que inciden en la productividad de las empresas, como a cuestiones macroeconómicas, que determinan los incentivos globales a través de los precios de los factores, como el tipo de cambio, la tasa de interés y la tasa de salarios, así como a través de los niveles de gasto, de ahorro e inversión.

¿Por qué se ha hecho esta traslación del término desde el nivel microeconómico al nivel macroeconómico, introduciendo estos problemas? Hay una explicación bastante plausible, al menos para el contexto latinoamericano. Esto ha ocurrido en economías que han transformado sus instituciones y sus estructuras económicas, pasando de economías muy protegidas y semicerradas, a economías abiertas. En este nuevo contexto, para estimular el crecimiento económico era fundamental desarrollar dinámicamente las exportaciones. En las economías cerradas, éstas representaban un porcentaje muy bajo del PIB, entre el 10% y el 15%. Un crecimiento liderado por las exportaciones requería un crecimiento de éstas más rápido que el crecimiento del PIB. Esto podía implicar también un aumento de la participación de las exportaciones latinoamericanas en el mercado mundial, lo que debería significar la disminución de la participación de otras regiones.

El principal problema para América Latina era la falta de experiencia en la producción y exportación de productos no tradicionales, a niveles de calidad y precios "competitivos" a escala mundial. Varias décadas de proteccionismo habían generado hábitos de producción inadecuados para las condiciones modernas y para competir internacionalmente. De ahí que comenzara a plasmarse el concepto de "producción competitiva", lo cual significa producción orientada a mercados internacionales y capaz de competir con la producción de otros países más experimentados y avanzados en el desarrollo industrial. También podría decirse que se trata de un acercamiento de las industrias respectivas a la frontera tecnológica internacional o disminución de la brecha de

productividad con las industrias más avanzadas en el mundo²⁴. Estaba, además, el ejemplo de los países asiáticos, que tres décadas antes tenían niveles de ingreso per capita comparables o inferiores a los latinoamericanos, y que en las tres décadas posteriores hicieron progresos notables en la competitividad de sus industrias nacionales.

Por lo tanto en este sentido, como objetivo estratégico a nivel microeconómico o sectorial el concepto de competitividad resulta perfectamente legítimo. A nivel macroeconómico, en cambio, es ambiguo, por las razones señaladas, pero puede entenderse, en forma simple, como el esfuerzo de un país por aumentar la capacidad exportadora de nuevas actividades productivas, sin excluir la posibilidad de que algunas dejen de serlo y sean sustituidas por importaciones.

B. El carácter sistémico de la competitividad

Dado el uso frecuente que se le ha dado al término "competitividad", en las páginas siguientes se lo seguirá utilizando para no introducir confusión, pero deberá entenderse que su aplicación correcta es al nivel desagregado. Las políticas de competitividad tienen sentido como un intento por crear condiciones favorables, institucionales y de mercado, para que las industrias con mayor potencial de desarrollo innovador y de la productividad, puedan desarrollarse. Esas condiciones son de distinto orden y se refieren a los diversos planos de la economía y de la sociedad, no como una yuxtaposición de elementos, sino como una focalización de éstos para lograr un ritmo sostenible de desarrollo. Hay varias contribuciones recientes que deben destacarse.

La propuesta de *transformación productiva con equidad* planteada por la CEPAL converge con la propuesta del *desarrollo de una competitividad sistémica* que ha planteado el Instituto Alemán de Desarrollo, de Berlín²⁵. Esta última enfatiza la complementariedad entre distintos niveles del sistema económico en cuanto inciden en las condiciones que enfrenta la empresa. Aquí se consideran tanto los parámetros globales del sistema económico como aquellos factores de mayor relevancia en el medio local en que se desenvuelve la empresa. La idea básica es que la empresa es sólo un eslabón en una

²⁴ Wilson Peres, ed., *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años 90*, Siglo XXI, México, 1997.

²⁵ Desde un punto de vista empresarial, un autor muy influyente en este sentido es Michael Porter. Desde una visión de la economía del desarrollo, los economistas del Instituto Alemán de Desarrollo Klaus Esser, Dirk Messner y otros han hecho aportes importantes. Ver su artículo "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL* N° 59, 1996.

cadena (o mejor todavía, una red) muy extensa de interacciones sociales y económicas. Todas estas interacciones inciden en la productividad de las empresas, sin descuidar, por cierto, la propia gestión interna de aquellas. Por ejemplo, una empresa aumenta la productividad de sus trabajadores si dispone de más capital o de mejores tecnologías. Pero para disponer de más capital tiene que haber un sistema financiero local. De igual modo, para acceder al progreso tecnológico tienen que haber centros de innovación tecnológica. Y bien se sabe que no todas las empresas tienen las mismas oportunidades de acceso a esas fuentes. Si en un país no existe una oferta adecuada de instrumentos financieros medianamente desarrollados o no existen centros de innovación tecnológica, por muy buena disposición que tengan las empresas para mejorar su productividad, enfrentarán el obstáculo de la ausencia de las instituciones o de los mercados requeridos. Un problema más difundido aun es el de la capacitación de los trabajadores. Si no existe oferta de capacitación o sistemas de incentivos para que los trabajadores se capaciten, difícilmente podrán las empresas asignar recursos para estos fines. Este es *el problema de la inexistencia de mercados o de mercados incompletos*, que afecta más intensamente a los países en desarrollo.

Estas interacciones se pueden identificar también en el plano de la macroeconomía, o en el nivel político-institucional, como también al nivel territorial y local. Esser y otros han identificado cuatro planos básicos de la competitividad sistémica²⁶:

- 1) Un meta-nivel: la institucionalidad política, los valores, la idiosincracia
- 2) Un macro-nivel: las políticas económicas agregadas
- 3) Un meso-nivel: las políticas e instituciones de alcance sectorial, como innovación tecnológica, capacitación de trabajadores, políticas regionales
- 4) Un micro-nivel, definido por el entorno más cercano a la empresa.

Un sistema político estable, basado en la cohesión social, en valores democráticos y favorables a la creatividad son algunas *meta-condiciones* para una competitividad sistémica. Particular importancia han adquirido en tiempos recientes las relaciones de confianza que se puedan establecer entre los principales actores sociales, como los empresarios, los trabajadores y el Estado. Tradicionalmente, en América Latina ha prevalecido una gran desconfianza entre estos actores, lo que contrasta con la experiencia de otros países, tanto europeos como asiáticos. Puesto que el desarrollo supone un aprendizaje colectivo, y apuestas a futuro las cuales dependen fuertemente de la credibili-

²⁶ Klaus Esser y otros, op. cit.

dad que se tenga respecto de los distintos participantes, la experiencia demuestra que sin confianzas recíprocas tiende a predominar una visión de corto plazo y altamente conflictiva. En cambio, relaciones sociales basadas en la confianza, contribuyen a construir *visiones de largo plazo*, las cuales son altamente eficaces para hacer más productivo el entorno general. Por esto, las estrategias de desarrollo le otorgan una creciente importancia al *diálogo social* y a la capacidad de concertar y negociar intereses que, en el corto plazo pueden ser conflictivos, pero en el largo plazo están muy interrelacionados. Este es un tema que trasciende las estrategias económicas propiamente tales, pero muy decisivo en su eficacia. Contribuye también a una mejor *gobernabilidad* de las democracias, porque al incorporar a los actores sociales a una participación sistemática y permanente contribuye a gestionar acuerdos desde la base social. De otra manera, es el sistema político el que debe imponer las decisiones, a través de la regla de las mayorías que, sin embargo, pueden ser causa de grandes frustraciones sociales en la medida que hay minorías importantes cuyos intereses no son considerados. Además, es bien sabido que las democracias latinoamericanas sufren de fallas en sus mecanismos de representación, por lo que no siempre los mecanismos de decisión política responden verdaderamente a los intereses mayoritarios. Esto suele ser causa de conflictos políticos y sociales que conducen a la inestabilidad y a la incertidumbre económica.

Se reconoce ampliamente que la *estabilidad macroeconómica* es fundamental para consolidar un marco de decisiones orientadas al largo plazo. La inestabilidad y la persistencia de desequilibrios monetarios, fiscales y financieros han sido una de las causas principales del lento crecimiento económico de América Latina en el pasado. Esos desequilibrios generan inflación, endeudamiento y vulnerabilidades que hacen muy difícil orientar la actividad económica hacia proyectos de envergadura y larga duración. La inflación impide proyectar los precios y las tasas de retorno de las inversiones más allá del corto plazo. Por lo general, estimula más las inversiones especulativas, que permiten grandes ganancias gracias al acceso privilegiado a información estratégica, en detrimento de las inversiones en capacidad productiva y tecnológica. El endeudamiento contribuye a debilitar las estructuras financieras, genera burbujas expansivas en la ilusión de ganancias fáciles y eventualmente, culmina en crisis que interrumpen los esfuerzos de años. Por último, la inestabilidad macroeconómica de los países es fácilmente detectable en la sociedad informática, lo que contribuye a ahuyentar la inversión extranjera.

El nivel *meso-económico* se refiere al entorno cercano a la empresa. Este nivel es muy estratégico para las empresas porque aquí es donde hacen un

aprendizaje colectivo, en interacción con la institucionalidad local y los mercados más próximos. El aumento de la productividad de una empresa requiere que haya otros mercados, instituciones y empresas que puedan proveer las tecnologías y los bienes y servicios productivos que se requiere para lograr ese objetivo. Esta idea se puede extender en todos los sentidos en que operan las interrelaciones productivas, en una especie de matriz de insumo-producto ampliada, en la que tienen especial importancia los servicios requeridos para una producción globalizada, como la asistencia técnica, la capacitación, las telecomunicaciones, energía en cantidad y calidad adecuadas, infraestructura física de carreteras y puertos, etc. Por lo tanto, la productividad de una empresa depende de la *red productiva, institucional y territorial* en que está inserta. Las interrupciones que se producen en la provisión de muchos de estos servicios, como telecomunicaciones, energía o disponibilidad de infraestructura, debido a situaciones puntuales como huelgas, cortes de electricidad, etc., ponen en evidencia la importancia que tienen para mantener la normalidad de los flujos de producción y mejorar los niveles de productividad. La región y el territorio adquieren una importancia estratégica fundamental, porque ellos determinan el entorno inmediato que enfrenta la empresa²⁷.

En contraste con la *estrategia neo-liberal pura*, de dejar libres a los mercados, en la estrategia basada en la competitividad sistémica se trata de asegurar que el sistema económico e institucional sea suficientemente "*denso*" y fluido como para permitirle a las empresas acceder a todos los insumos e interrelaciones necesarias para su desarrollo productivo. Se trata de una estrategia más activista que en el caso de la estrategia neo-liberal, pero más neutral en comparación con las antiguas *políticas industriales*, las cuales eran predominantemente sectoriales.

La contribución del *nivel micro-económico* a la competitividad sistémica depende fundamentalmente de la calidad de la gestión empresarial la cual, a su vez, está muy influida por la capacidad de transformación de los empresarios a las nuevas condiciones competitivas. En último término, el éxito de las reformas económicas y la modernización institucional depende de que haya una respuesta empresarial dinámica e innovadora a los nuevos incentivos. Pero en una región como América Latina, en la cual el desarrollo empresarial se caracterizó por décadas por una fuerte orientación rentista y conservadora, las nuevas condiciones suponen un cambio cultural y psico-social de quienes tienen la función de articular los esfuerzos productivos.

27

Ver CEUR-ILPES, *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, Ediciones Universidad del Bío-Bío, 1999.

El próximo capítulo abordará el tema del *cambio empresarial* y los enfoques analíticos a nivel micro y mesoeconómico que se han elaborado para entenderlo. Pero antes de concluir este capítulo es conveniente señalar una precaución que se debe tener en el diseño de una estrategia de competitividad sistémica. No se debe perder de vista que al enfatizar el carácter sistémico, se está adoptando un enfoque totalizante, que apunta a la multidimensionalidad de las políticas. El riesgo es que las acciones concretas se pueden diluir y perder eficacia. Contra este riesgo, es conveniente hacer prioridades y establecer secuencias en el tiempo. No se puede hacer todo a la vez. Vale la pena recordar el viejo debate sobre la inflación entre estructuralistas y monetaristas. En tanto los primeros enfatizaban la complejidad de un problema que ciertamente era sistémico, los segundos simplificaban el diagnóstico y apuntaban a políticas unilaterales, que resultaban ineficaces por no reconocer la complejidad. A los estructuralistas, en cambio, les faltó ponderar los distintos factores de la inflación, para definir un programa concreto de acción que pudiera ir adecuándose en el tiempo. Las estrategias de competitividad deben ser sistémicas, pero también deben reconocer los horizontes de tiempo y los límites de la acción. Más adelante se volverá sobre este tema.

CAPITULO IX

EL DESARROLLO EMPRESARIAL: ¿CAMBIO CULTURAL O INCENTIVOS ECONOMICOS?

En el capítulo anterior se revisaron los principales enfoques de las teorías del desarrollo económico. Se puede percibir que en todos ellos hay un común denominador, que es una mirada hacia la estructura de los mercados y de la economía. Ello es así, ya se trate de los enfoques ortodoxos, que enfatizan la acumulación de factores productivos, como el capital y la fuerza de trabajo; o de los factores que miran preferentemente el progreso técnico, la investigación y la educación; o incluso de los enfoques del llamado "estructuralismo latinoamericano", que planteó las desiguales condiciones de acceso al progreso técnico y a los mercados más dinámicos.

Una manera alternativa de mirar el tema, y por cierto complementaria, es a partir del rol que desempeña el principal actor del desarrollo productivo y del cambio tecnológico, como es el sector empresarial. La característica central del capitalismo y la explicación última de su dinamismo, como lo reconoció el propio Marx, es que a través de la actividad empresarial se incorpora la ciencia y la tecnología a la producción, y se articulan las relaciones sociales para transformar los bienes y servicios útiles a las necesidades humanas. Las sociedades económicamente exitosas han sido aquellas donde los empresarios han asumido un papel activo y dinamizador, en tanto aquellas que han reprimido esta actividad han sufrido, si no el estancamiento, al menos un debilitamiento económico. Dicho esto, se debe tener la precaución de reconocer la complejidad del tema, ya que el proceso productivo y el desarrollo económico, en general, involucran a todos los sectores de la sociedad, por lo que el dinamismo del sistema no es independiente del tipo de relaciones sociales que se establezca. Asimismo, el desarrollo de las economías se produce en un contexto histórico de creciente valorización de la democracia y de los derechos ciudadanos, lo que genera tensiones que no se resuelven fácilmente.

El objetivo de este capítulo es reseñar las principales hipótesis sobre el rol de los empresarios en el desarrollo económico y sus implicancias para la formulación de estrategias de desarrollo económico. Se tratará de explorar si la

capacidad empresarial de un país es parte de su dotación cultural y social, o es más bien resultado de un aprendizaje logrado bajo una determinada constelación de políticas, instituciones e incentivos. En primer lugar, se recogerá la discusión psico-social que surgió en las primeras décadas del siglo XX a partir de las contribuciones de la sociología y de la teoría schumpeteriana. La hipótesis central de este debate fue la existencia de un tipo de personalidad innovadora que encarnaría el "espíritu del capitalismo". Es el tema de las dos primeras secciones. La tercera sección trata sobre la hipótesis de que el "espíritu empresarial" es una característica que puede ser inducida por los incentivos económicos. La cuarta sección recoge una fase más avanzada de la discusión, que parte del supuesto de que el concepto de la "actividad empresarial" es más complejo de lo planteado inicialmente. Con la diversificación de los mercados, muchas funciones que tradicionalmente se asignaban al empresario pueden ser sub-contratadas por agentes descentralizados a través del mercado. Pero en países en desarrollo, donde abundan las imperfecciones y fallas de los mercados, éstas son obstáculos importantes para el desarrollo empresarial y productivo. Se plantea así, la cuestión del rol que pueden desempeñar las políticas y las instituciones para superar esas fallas y estimular la actividad empresarial, lo que constituye la materia de las secciones quinta a la octava.

1. De "el espíritu del capitalismo" al "empresario schumpeteriano"

El punto de partida de los estudios sobre el desarrollo económico que se basaron en el papel central de los empresarios, fue la idea de que si el desarrollo es un proceso de cambios desde sociedades tradicionales (o pre-capitalistas) hacia sociedades modernas (o capitalistas), ello supone entonces no sólo una transformación de la estructura económica sino también una *transformación de las actitudes sociales y de los sistema de valores*. Detrás de esta noción está la influencia de la sociología de la primera mitad del siglo XX, en particular de Weber, Sombart y otros autores, quienes estudiaron la relación entre el desarrollo económico y lo que se llamó el "espíritu del capitalismo".

Aunque estas transformaciones afectan a la sociedad como un todo, uno de los temas favoritos de esta literatura fue el papel que desempeñan los empresarios. Después de todo, el empresario capitalista había sido el corazón del capitalismo durante el siglo XIX y su agente más dinámico. Pero, contrariamente a la experiencia del capitalismo temprano, especialmente en Inglaterra, y con algunas calificaciones al capitalismo de otros países europeos occi-

dentales, la discusión sobre el desarrollo de las regiones atrasadas posterior a la segunda guerra mundial constata como uno de los problemas centrales la ausencia de una clase empresarial dinámica con atributos semejantes a los que exhibió el capitalismo temprano y que resaltara Schumpeter. Proliferó entonces un amplio conjunto de investigaciones sociológicas acerca de los factores que limitan y condicionan la oferta de empresarios creativos.

Estos estudios se orientaron en dos direcciones principales: un primer grupo enfatizó un *enfoque psico-social*, es decir, los rasgos de personalidad que caracterizan a los empresarios de estas regiones según que conduzcan a comportamientos creativos e innovadores, o a comportamientos tradicionales. Un segundo grupo más sociológico, enfatiza la influencia de los *sistemas de valores*, de las expectativas sobre los roles sociales o de los sistemas de sanciones sociales¹.

Los economistas, por su parte, no han sido muy aficionados a esos enfoques, tanto por razones teóricas como empíricas. Gerschenkron, por ejemplo, cuestiona la importancia que se le ha otorgado a los sistemas de valores pre-capitalistas como obstáculos para la formación de una clase empresarial y de una industrialización acelerada. Un ejemplo que menciona al respecto es el caso de la Rusia Zarista a fines del siglo XIX donde el predominio de valores tradicionales anti-empresariales no impidió la formación de una clase empresarial que incluso participaba de esos valores tradicionales, asumiendo entonces un sentimiento de culpa por su dedicación mercantil. Eran valores generados por una aristocracia agraria, pre-capitalista, que se difundían en el resto de la sociedad y estimulaban un desprecio por las actividades mercantiles y empresariales. Sin embargo, en la última década del siglo XIX se produjo un impresionante crecimiento industrial, a tasas anuales cercanas al 9%². La explicación de este autor es que ese sistema de valores sólo retardó el inicio de la industrialización, pero en ningún caso lo impidió. Cuando se hicieron evidentes los incentivos y las posibilidades para el desarrollo, derivadas de los cambios tecnológicos e institucionales, como la abolición de la servidumbre que permitió el desarrollo de un mercado de trabajo, éstos pudieron más que el obstáculo que significaban los sentimientos anti-empresariales.

Una excepción notable entre los economistas la constituye Schumpeter quien formula una teoría sobre el papel de los empresarios en el desarrollo económico partiendo, pero dejando atrás, el modelo tradicional de la teoría neo-

¹ P. Kilby, "Hunting the Heffalump", en P. Kilby, ed., *Entrepreneurship and Economic Development*, The Free Press, 1971, hace una reseña de esta literatura.

² A. Gerschenkron, "Social Attitudes, Entrepreneurship and Economic Development", en *Economic Backwardness in Historical Perspective*, 1962, p. 62

clásica estática³. Según Schumpeter no se puede entender el desarrollo y la dinámica de la sociedad capitalista sin superar el modelo competitivo tradicional de tipo walrasiano. Por definición, éste es un modelo estático en el que la tecnología y los recursos económicos están dados. La teoría de los precios explica cómo se asignan los recursos lo que, según Schumpeter, da origen a un flujo circular de la economía. Esto no es otra cosa que el modelo walrasiano de equilibrio general. Este es un modelo que explica cómo se logra el equilibrio en los diversos mercados de bienes y factores, a partir de recursos dados, pero no explica cómo aumentan los recursos ni cómo cambian las tecnologías, hechos fundamentales del desarrollo capitalista. En una economía real e histórica el flujo circular estático deja de tener validez. Lo que mejor describe una economía capitalista real es el desarrollo, el cual es un proceso endógeno de cambio tecnológico impulsado por los empresarios.

Para Schumpeter la comprensión del desarrollo económico requiere tener como telón de fondo la lógica del capitalismo. Este es el sistema más dinámico que ha conocido la humanidad, fuente de creatividad e inventiva para resolver los problemas de la producción y la satisfacción de necesidades. El motor del desarrollo en el capitalismo es el progreso técnico, el cual se materializa a través de la creatividad de los empresarios. Estos no son ni los capitalistas que disponen de recursos financieros ni los administradores que siguen reglas rutinarias para hacer funcionar empresas existentes. Son más bien los agentes capaces de identificar nuevas oportunidades en los mercados y nuevas combinaciones técnicas, que innoven con respecto a cómo se habían estado haciendo las cosas. El desarrollo de una economía es la resultante de estas innovaciones y de la creación de estas oportunidades por los agentes directos, es decir, los empresarios. Estas innovaciones son la fuente de nuevas utilidades que permiten expandir las inversiones y estimular a nuevos empresarios. Pero también conducen a la destrucción y desaparición de actividades existentes que quedan obsoletas, en una "*destrucción creadora*".

El desarrollo es así un proceso endógeno e inestable, es decir, inducido desde dentro del sistema económico, más que por estímulos exógenos otorgados ya sea por un gobierno, por cambios políticos, guerras, conquistas o evolución demográfica. Este proceso supone la existencia de agentes innovadores y creativos, como son los empresarios. Schumpeter establece una clara y tajante diferencia entre el capitalista y el empresario. Este último es el agente innovador y motor del desarrollo. El capitalista es quien aporta los fondos financieros a cambio de una remuneración. El es también quien corre el riesgo.

³ Josef Schumpeter, *Teoría del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Pero no aporta creatividad, nuevas combinaciones técnicas o proyectos empresariales. Eventualmente pueden coincidir las personas, pero no las funciones. Por lo tanto, incentivos al capital como tal no contribuyen necesariamente al progreso económico. El proceso es más bien al revés. La creatividad e innovación empresarial generan nuevas utilidades, por aumento de la productividad, y éstas inducen a otros empresarios a innovar y a seguir el ejemplo de los pioneros. Hay un efecto demostración. Incluso puede esperarse que un empresario desarrolle nuevos proyectos de inversión sin contar con sus propios recursos, pero recurriendo al crédito. Las utilidades son el premio a un esfuerzo innovador.

¿Qué relevancia tiene el análisis precedente para el problema empresarial de los países en desarrollo? No debe olvidarse que la teoría schumpeteriana surge en base a la experiencia de los países industriales. Conviene poner el problema en el contexto de los países en desarrollo.

La descripción del empresario "schumpeteriano" ha servido para caracterizar el problema de los países en desarrollo más por su ausencia que por su presencia. Si el modelo es útil para entender el crecimiento del capitalismo industrial, la pregunta que se plantea es si describe adecuadamente la realidad contemporánea de los países en desarrollo. La sabiduría convencional al respecto da una respuesta negativa. Desde una perspectiva económica Kilby señala como un factor central la brecha tecnológica que existe entre países industriales y los países en desarrollo. Existen desigualdades tan grandes en ese sentido, que un empresario individual prácticamente no tiene posibilidad de caracterizarse por su habilidad innovadora. Lo que sí cabe es adaptar y transferir la tecnología existente, la que suele ser muy insuficientemente utilizada. En las condiciones de países en desarrollo, pues, el concepto de actividad empresarial debería ser más amplio para incluir también la habilidad de organizar factores productivos con tecnologías existentes, aunque no utilizadas suficientemente, adaptar tecnologías y aprovechar oportunidades de mercado no explotadas.

Hay otra dimensión desde la cual el análisis schumpeteriano resulta más iluminador para la realidad de los países en desarrollo. Este autor no se limita al análisis del problema empresarial en un sentido puramente económico. Tanta o más importancia le asigna al efecto que tiene la transformación capitalista a nivel político. Su tesis central en este nivel es que el capitalismo lleva aparejado en sus fases más maduras un desarrollo institucional y valórico que socava el ambiente favorable a la creatividad empresarial de las primeras etapas. "Hay en el sistema capitalista una tendencia inherente hacia la

autodestrucción, que, en sus primeras etapas, puede tomar la forma de una tendencia hacia el retardo del progreso"⁴. En efecto, el capitalismo va aparejado en sus fases más maduras con un desarrollo institucional que afecta negativamente los fundamentos sobre los cuales se sustenta. Por una parte, la empresa evoluciona hacia los grandes conglomerados con lo que la función innovadora se burocratiza y rutiniza, perdiéndose el espíritu de creatividad aventurera del empresario individual. Con todo, Samuelson ha señalado que hacia el final de su vida Schumpeter le restó importancia a esa hipótesis y reconoció que los grandes gigantes económicos tienen una enorme capacidad de renovarse⁵.

Mucha más importancia le asignó Schumpeter a la decadencia del capitalismo debido al deterioro de sus valores y de sus instituciones. El capitalismo es la víctima de sus propios éxitos y de la abundancia que contribuye a crear. La prosperidad del capitalismo estimula la formación de nuevos grupos sociales y de mentalidades consumistas que se distancian anímicamente de las instituciones capitalistas clásicas. Por otro lado, esa prosperidad contribuye a la difusión de la educación y con ella se desarrollan grupos intelectuales con gran capacidad de crítica social al propio sistema. El mismo Samuelson relata cómo Schumpeter le reprochó alguna vez "su falta de respeto por algunos artículos de fe del capitalismo". Los intelectuales, por su capacidad de influencia sobre la política y el Estado, contribuyen a sembrar la desconfianza y alientan las demandas sociales más allá de las posibilidades concretas del sistema. El aumento del consumo y del bienestar modifica los valores de las clases medias y trabajadoras, induciéndoles a demandar más beneficios que no siempre se pueden satisfacer. Prolifera el resentimiento y el cuestionamiento de las instituciones tradicionales, en particular la propiedad privada. Las clases capitalistas y burguesas resultan incapaces de evitar esta erosión por su firme incondicionalidad con la libertad política. Sólo gobiernos totalitarios o fascistas podrían coartarla para imponer cambios en esa tendencia. Con el desgaste del capitalismo, la democracia también entraría en crisis.

Schumpeter fue un admirador de la enorme potencialidad del capitalismo y de sus resultados hasta la primera guerra mundial. No creyó que el estancamiento del período entre guerras fuera una prueba decisiva de la declinación del sistema. Pero tenía dudas de si el éxito de la primera etapa se iba a repetir en la segunda mitad del siglo XX. Este economista tan influyente no vivió

⁴ Josef Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Orbis S.A., Buenos Aires, 1983, Vol. I, p. 217.

⁵ Paul Samuelson, "Capitalismo, Socialismo y Democracia de Schumpeter", en A. Heertje, ed., *La visión de Schumpeter-Capitalismo, Socialismo y Democracia después de 40 años*, SADEI, Buenos Aires 1985.

para observar el gran auge que siguió a la segunda guerra mundial y que muchos denominaron la "edad de oro" del capitalismo. Este sistema ha demostrado una capacidad de adaptación y ajuste, que sobrepasó ampliamente las negativas presunciones de Schumpeter. Contrariamente a su visión, este auge ha sido explicado por la institucionalidad de la era keynesiana y de las economías mixtas, las políticas de estabilización y pleno empleo y los sistemas europeos de concertación⁶.

2. El rol de la pequeña empresa y los conglomerados

A un nivel más analítico se ha hecho varias críticas a la teoría schumpeteriana del empresario⁷. En primer lugar, ella descansa excesivamente en el comportamiento innovador de ciertos individuos, supuestamente excepcionales, sin discutir las condiciones institucionales que favorecen o perjudican el desarrollo tecnológico. La evidencia histórica demuestra que este desarrollo resulta de una organización institucional de la investigación científica y tecnológica, cuyos resultados tienen un carácter acumulativo a través del tiempo. En otras palabras, las políticas tecnológicas han demostrado tener más importancia que la existencia o ausencia de individuos creativos innatos. Por otra parte, también existe abundante evidencia de que la creatividad puede desarrollarse a través de la orientación de las políticas educacionales. Tampoco hay en Schumpeter una teoría de la firma que explique sus decisiones innovadoras bajo distintos tamaños, contextos de mercados o estructuras financieras. Por ejemplo, ¿es la pequeña empresa más innovadora que la gran empresa? ¿Es la empresa competitiva más innovadora que la empresa monopólica? En este último aspecto, Schumpeter tuvo respuestas diferentes a lo largo de su vida, inclinándose hacia el final a atribuirle a la empresa monopólica un carácter más innovador⁸.

Una hipótesis convencional le atribuye a la pequeña empresa el papel de "semillero" de nuevos empresarios. Billy Gates sería el prototipo moderno de un empresario que se hace a partir de una actividad creativa de pequeña escala. Si el desarrollo empresarial consiste en la formación de nuevos "empresarios schumpeterianos", innovadores y creativos, la pequeña empresa sería el semillero natural donde esas capacidades podrían surgir y fortalecerse. De hecho, la gran mayoría de los empresarios individualmente considerados perte-

⁶ Samuelson, op. cit. 1985.

⁷ Por ejemplo, C. Freeman, "Schumpeter's *Business Cycle Revisited*", en A. Heertje y M. Perlman, eds. *Evolving Technology and Market Structure*, The University of Michigan Press, 1990.

⁸ Samuelson, op. cit. 1985.

necen al estrato de la pequeña empresa, incluso en los países desarrollados. La pequeña empresa se considera el campo natural donde los empresarios potenciales llevan a cabo sus primeras iniciativas.

Pero los mercados tenderían a reprimir a la pequeña empresa y las nuevas iniciativas mediante las "*barreras a la entrada*". Las principales barreras de entrada suelen ser las altas exigencias de capital, la disponibilidad de un número suficiente de técnicos, las economías de escala, la diferenciación de productos que se puede imponer a través de campañas publicitarias y de comercialización, la sindicalización y demandas laborales. Todas estas exigencias son más difíciles de cumplir para los pequeños empresarios que para las grandes empresas, por lo que ellas se constituyen en impedimentos para que empresas de tamaños reducidos se incorporen o se mantengan en la competencia.

Sin embargo, no es obvio que la formación de empresarios ocurra sólo en la pequeña empresa. Se ha argumentado que la gran empresa puede ser también una fuente de nuevas iniciativas empresariales. El gran tamaño exige descentralización y formación de nuevas unidades de gestión, como filiales o subsidiarias, que contribuyen al desarrollo de nuevos empresarios. El progreso de la informática ha hecho mucho más fácil ese proceso, porque permite manejar una información común y mantener la comunicación entre muchas unidades operativas descentralizadas. La mayor capacidad financiera y tecnológica de esas empresas permite también una mayor experimentación, exposición al riesgo y a decisiones de largo plazo. Muchos empresarios y técnicos formados en la gran empresa pasan a ser posteriormente pequeños empresarios independientes, que aprovechan su experiencia. El desarrollo industrial italiano de los años '60 y '70 está lleno de ejemplos de este tipo, que permitieron un auge espectacular de la pequeña empresa moderna y de una nueva generación de empresarios, los cuales se desarrollaron creando vínculos de subcontratación con la gran empresa.

Leff ha desarrollado el argumento favorable a la conglomeración industrial en los países en desarrollo⁹. Sus razones se basan en la ausencia de mercados para una serie de insumos empresariales, como capacidad de gestión, información, tecnologías, financiamiento, socialización de riesgos. Los grupos económicos permitirían desarrollar estas capacidades internamente, supliendo la carencia de ofertas de ellas en el mercado. Por otro lado, en el contexto

⁹ N. Leff, "Los grupos económicos: organización industrial y espíritu empresarial en los países en desarrollo", *Estudios Públicos*, invierno, 1984. También en *El Trimestre Económico*, enero-marzo 1976.

de la globalización financiera, y dadas las diferencias entre las tasas de interés internacionales y las de países en desarrollo, la conglomeración facilita mucho el acceso a los mercados externos de capitales y a tasas más bajas. En estos aspectos, la pequeña empresa resulta demasiado débil para asumir la modernización tecnológica y financiera en una escala suficientemente masiva como para que le permita un crecimiento dinámico. La llamada "nueva economía", basada en las tecnologías de la información, podría producir un vuelco en esa característica.

La experiencia de algunos países europeos, como Italia, donde ha habido un desarrollo muy dinámico basado en la pequeña empresa moderna, no es fácilmente reproducible en países en desarrollo. Primero, porque ello ocurre en economías donde ya se ha alcanzado un alto grado de modernización industrial y un alto nivel de ingreso. La pequeña empresa moderna estaría respondiendo a la diversificación de una demanda sofisticada que busca la exclusividad antes que la estandarización de los bienes de consumo. En segundo lugar, muchas de esas pequeñas empresas han sido exitosas porque cuentan con un mercado de subcontratación con las grandes empresas. No tienen así, una existencia autónoma, sino más bien dependiente de la gran empresa. En tercer lugar, el concepto de la pequeña empresa no describe un mismo fenómeno en todas partes. En países europeos como Italia o Alemania, describe una unidad productiva altamente sofisticada, con mano de obra muy calificada y una tradición manufacturera de muchos siglos. Es una empresa destinada a producir para mercados muy exigentes, de altos ingresos y que requieren productos de diseños muy refinados.

La pequeña empresa de países en desarrollo, en cambio, es más bien un medio de vida precario para trabajadores que no logran acceder a la educación ni a los mercados formales de trabajo. Atiende mercados residuales, de bajos ingresos, y con productos por lo general de baja calidad. Este papel se ha ampliado en tiempos recientes, frente al aumento del desempleo y el subempleo, constituyéndose lo que se llama ahora las "microempresas" o pequeños talleres artesanales de carácter doméstico.

Si fuera válido que la pequeña empresa en los países en desarrollo tiene pocas posibilidades de llegar a ser un sector competitivo internacionalmente, ello implicaría que estos países deberían pasar por una fase de conglomeración. Sería una fase en la que se trataría de desarrollar "*economías de la conglomeración*", pero minimizando los riesgos e ineficiencias de los grupos económicos. Los conglomerados podrían desempeñar las funciones de escuelas de formación para una fuerza de trabajo poco calificada, poco disciplinada y sin

tradición industrial. Corea del Sur sería un caso ilustrativo de esta opción. En ese país la política industrial optó por concentrar los incentivos a la innovación en las grandes empresas: se otorgaron privilegios arancelarios y financieros condicionados al aumento de la eficiencia de las empresas y al cumplimiento de metas acordadas de exportación. Allí los grandes conglomerados fueron estimulados por el Estado para aumentar la inversión industrial. La innovación tecnológica ha sido un objetivo prioritario de la política industrial y del Estado, el cual ha asignado altos volúmenes de recursos para el cambio tecnológico. Los conglomerados han sido los ejecutores de esa política. Su autonomía con respecto al Estado ha sido relativamente baja. En cambio, Taiwan, igualmente exitoso como país de reciente industrialización, ha basado su desempeño en la pequeña empresa y en las políticas de fomento orientadas hacia ella.

Desde el punto de vista de las políticas de desarrollo, el problema es que la pequeña empresa representa un universo muy grande de la actividad productiva, del empleo y de su capital humano como para abandonarla a un crecimiento vegetativo. Por lo tanto, el objetivo estratégico de la mayoría de los países en desarrollo es lograr una inserción eficiente de la pequeña empresa en la economía nacional e internacional, como una forma de difundir equitativamente los beneficios del desarrollo.

3. Los incentivos económicos

¿Cuál es el aporte de la teoría económica tradicional al análisis de este tema? Al respecto, Baumol consideró que la teoría económica formal había hecho muy poco por entender el papel de los empresarios¹⁰. Aunque la tradición de esta teoría tiene como foco de atención el comportamiento de una economía de libre mercado, en la que existen agentes económicos racionales y optimizadores, aquí prácticamente no hay espacios para empresarios que puedan aplicar su creatividad y capacidad de decisión. Lo que sí hay son agentes que maximizan bajo restricciones. Pero esto supone un comportamiento mecánico derivado del cálculo económico. Dada una función objetivo y un conjunto de restricciones, el papel del empresario queda limitado a efectuar el cálculo de las opciones alternativas hasta dar con aquella que es la óptima. Al suponerse que la tecnología y las informaciones sobre los mercados son conocidas, y que tanto los productos como los insumos están especificados, el interés de la teoría tradicional se desplazó hacia las reglas de decisión y sus

¹⁰ William Baumol, "Entrepreneurship in Economic Theory", *The American Economic Review*, mayo 1968.

consecuencias, ignorando el papel de la empresa y del empresario como instituciones. Esta preocupación ya la había planteado en 1937 el Premio Nobel de Economía Ronald H. Coase¹¹.

Baumol sugirió focalizar el problema en torno a las restricciones e incentivos que determinan las respuestas empresariales, para lo cual la teoría económica sí estaría bien equipada. Por ejemplo, la teoría keynesiana enfatiza el rol de los inversionistas ante condiciones de incertidumbre y construye un modelo de política económica destinada a aumentar la inversión real y el nivel de actividad económica. Aunque Keynes reconoce la influencia de factores psicológicos, como las expectativas y los "*animal spirits*", su conclusión de política se orienta hacia los incentivos que serían más eficaces para estimular la inversión privada en una determinada coyuntura. Los "espíritus animales" y las expectativas son susceptibles de modificación mediante las políticas económicas. Este ha sido el tema central de la política macroeconómica moderna. Algo similar puede plantearse con respecto a las políticas para estimular el progreso tecnológico. Este planteamiento enfatiza el tema de la eficacia relativa de la política económica, y en general, de las reglas del juego, para inducir respuestas empresariales productivas frente al rol que desempeñan los factores psico-sociales. Baumol supone que frente a éstos es muy poco lo que se puede hacer, pero también sostiene que eso no importa mucho, por cuanto cualesquiera sea el carácter psico-social de los empresarios, éstos responderán en la medida que exista un paquete adecuado de políticas económicas y reglas del juego coherentes. Hay un supuesto implícito de que la habilidad psicológica para la actividad empresarial no es escasa, o bien que puede desarrollarse mediante incentivos.

El mismo autor reforzó este argumento con varias referencias históricas¹². Su tesis es que no hay carencia de talentos empresariales, pero es necesario distinguir entre las actividades productivas y las actividades improductivas (rentistas). El problema, entonces, es la asignación de los talentos empresariales hacia las primeras. Desde la antigua Roma, pasando por las viejas civilizaciones chinas y la Europa Medieval, siempre hubo actividad empresarial en el sentido de gran capacidad de inventiva para el enriquecimiento y el aprovechamiento de la institucionalidad y valores existentes en beneficio personal. Según este autor, la historia tiene abundantes evidencias de esos "empresarios" que a través de la guerra, la política o simplemente la corrupción pudieron construir fortunas. Puesto que el trabajo personal o la actividad producti-

¹¹ Richard Coase, "The Nature of the Firm", *Economica*, noviembre 1938.

¹² William Baumol, "Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, no.5, Part 1, octubre 1990.

va degradaban y estigmatizaban socialmente, ellos no podían constituirse en fuentes de riqueza. Hay abundancia de ejemplos de innovaciones tecnológicas como fuentes de energía que, sin embargo, no tuvieron usos productivos porque toda la institucionalidad y las "reglas del juego" las orientaban en otras direcciones. Por ejemplo, hay referencias a una verdadera "máquina de vapor" en la antigüedad, pero que se destinaba a accionar las puertas de los templos. En nuestro mundo contemporáneo el problema de la asignación del talento empresarial entre actividades productivas e improductivas sigue vigente.

¿Es efectivo que el carácter psico-social de los empresarios y sus "espíritus animales" son irrelevantes o de importancia muy secundaria frente a las políticas económicas? La cuestión está lejos de zanjada. En primer lugar, los ejemplos de Baumol muestran la importancia de las costumbres, tradiciones y valores en cuanto a la orientación del esfuerzo humano. En segundo lugar, es discutible que los valores humanos necesarios para un enriquecimiento personal sin restricciones éticas sean los mismos que se requieren para lograrlo en base a un esfuerzo productivo y dentro de un *ethos* social. Normalmente, éstos involucran mayores restricciones sociales que los primeros. En tercer lugar, aun suponiendo escasez de habilidades empresariales en el sentido productivo, es discutible también que las conductas psico-sociales no puedan ser modificadas en plazos razonables inferiores a una generación. Toda la teoría del aprendizaje, que ha adquirido una creciente influencia en la teoría del desarrollo económico, intenta demostrar que las conductas pueden modificarse si se dan condiciones adecuadas de naturaleza ambiental, de estímulos y sanciones que no son sólo pecuniarias. En cuarto lugar, si existe la posibilidad de modificaciones del comportamiento a través de un aprendizaje social, ello no significa disminuir la importancia de los incentivos económicos y de las restricciones institucionales, sino que, por el contrario, refuerza y potencia sus efectos. Se trata de dos aproximaciones que no son excluyentes sino más bien complementarias.

Otro autor que ha intervenido en este debate es Harvey Leibenstein, quien reconoció el problema de las motivaciones psico-sociales para la actividad empresarial, pero les asignó una importancia secundaria en comparación con los diversos incentivos que emanan del sistema económico¹³. Estos incentivos, bajo ciertas condiciones, pueden contrarrestar la falta de motivaciones individuales. Su hipótesis central es que las motivaciones y el espíritu empresarial se fortalecen en economías que crecen a tasas relativamente altas y que

¹³ Harvey Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth*, John Wiley & Sons, Inc., 1957.

generan oportunidades atractivas para realizar actividades productivas. En economías estancadas, los procesos productivos se rutinizan. La actividad empresarial es repetitiva y no pasa de ser una administración de la producción. Se requiere crecimiento para que surjan oportunidades de inversión en nuevos productos, nuevas técnicas o nuevos mercados, y para que existan ganancias potenciales a ser realizadas. Este es el mismo escenario dinamizador que conceptualizó Schumpeter, cuando hizo el contraste entre el modelo competitivo de una economía en equilibrio estacionario y el modelo de una economía en desarrollo.

No obstante estas contribuciones, el debate no abandonó la cuestión del rol que desempeñan los factores psico-sociales en las motivaciones empresariales. Intentos analíticos posteriores han tratado explícitamente estas variables para comparar sus efectos con los que emanan de los incentivos económicos y las condiciones de los mercados. Kilby ha ilustrado la posibilidad teórica de identificar las causas del desarrollo empresarial, según si es influido principalmente por los incentivos económicos y otras condiciones estructurales de la economía, o por factores relacionados con la oferta de talento o espíritu empresarial. Según este autor, una manera de conceptualizar este problema es mediante el viejo recurso metodológico del economista, como es el modelo de oferta y demanda.

Puede definirse teóricamente una *función de oferta de servicios empresariales*, la cual relaciona en forma positiva variables como la actividad empresarial (variable dependiente identificada, por ejemplo, con proyectos que aumentan la producción) con la remuneración del empresario o su aproximación que podría ser la tasa de retornos de la inversión. Los parámetros de la función de oferta serían los factores demográficos, psico-sociales, educacionales, culturales, experiencia, etc. Por ejemplo, considérese la legitimidad social de la actividad empresarial como un parámetro de esta función de oferta. Mientras más alta sea esa legitimidad o se le otorgue más prestigio social, puede esperarse que haya más empresarios dispuestos a arriesgarse, dado un mismo nivel de retornos pecuniarios. Ello podría ocurrir así porque la motivación para emprender no es sólo económica, sino también incluye factores como el reconocimiento social o el sentimiento de pertenencia a una comunidad.

En relación a la *demanda*, ésta puede conceptualizarse como una *frontera de oportunidades empresariales* que emana del sistema económico. En un momento determinado, dada la institucionalidad, las políticas económicas, el conocimiento tecnológico, los recursos productivos, los precios y el ingreso,

existe una gama de posibilidades para realizar iniciativas empresariales, las cuales tienen distintas tasas de retornos. Unas pocas iniciativas podrán generar muy altos retornos, mientras que la mayor parte de las oportunidades potenciales sólo generan retornos más bajos. Los parámetros relevantes de esta función serían el nivel de ingresos, el acervo de tecnologías conocidas incluidas las administrativas, la cantidad y precio de otros factores productivos, la institucionalidad que genera oportunidades empresariales, así como las percepciones que se tiene de éstas.

En general los *enfoques económicos* de la actividad empresarial suponen que existe una oferta bastante elástica, de modo que el problema consiste en definir políticas económicas e instituciones capaces de aumentar la demanda a través del mejoramiento de las oportunidades empresariales. En cambio los *enfoques psico-sociales* suponen que en los países en desarrollo la oferta es inelástica, debido a culturas anti-empresariales o poco innovadoras, por lo que sería necesario actuar a través de políticas de gestión industrial, educacionales, o migratorias destinadas a afectar directamente las motivaciones empresariales.

Este tratamiento del problema podría explicar por qué en culturas anti-empresariales o pre-capitalistas un aumento indiscriminado de los incentivos económicos generaría fuertes aumentos de las ganancias empresariales, aunque una escasa mayor actividad. Los mejores incentivos económicos aumentarían la demanda por actividad empresarial, pero como la oferta sería bastante rígida, el efecto no sería el aumento de la actividad sino más de los retornos obtenidos. Ello es una razón de por qué en esas sociedades tales políticas generan rechazo político y hostilidad hacia las clases empresarias, propiciándose en cambio la intervención estatal en reemplazo del sector privado. La alternativa es diseñar políticas que combinen un aumento de los incentivos puramente económicos con cambios institucionales que fortalezcan tanto la demanda como la oferta empresarial, y aumenten su elasticidad o flexibilidad de respuesta. Antes de avanzar más en esta discusión, es conveniente revisar otros enfoques que se elaboraron sobre este tema y que introducen nuevos elementos para el análisis.

4. Diversidad de las funciones empresariales

Un problema distinto, que comenzó a analizarse en los años '60, fue el relativo a la eficiencia de la gestión empresarial. En un trabajo pionero, Leibenstein detectó que las ineficiencias económicas que podían ser atribuidas a una mala asignación de recursos o a imperfecciones de los mercados eran insignificantes comparadas con las que se originaban en una inadecuada gestión de la actividad productiva¹⁴. A esta última la llamó la "*ineficiencia-X*". Otras investigaciones han llegado a conclusiones similares. Todas ellas muestran que las ineficiencias-X superan a las ineficiencias asignadoras en varias veces, en términos de pérdida de producto. Por ejemplo, Meller detectó que para la industria chilena más del 70% de los establecimientos tenían un nivel de ineficiencia superior al 50%, en relación con el rango más eficiente de establecimientos, en el período anterior a las reformas de mercado (1967)¹⁵.

Estos resultados demostraron que el problema empresarial no es sólo de escasez de empresarios creativos, sino también de ineficiencias en la gestión entre aquellos dedicados a la actividad. Esto incorpora la variable *calidad de la gestión empresarial*. Las evidencias señaladas plantearon la necesidad de definir mejor de qué se está hablando cuando se hace referencia a la actividad empresarial. El modelo de oferta y demanda empresarial de Kilby tiene la debilidad de considerar la actividad empresarial como una variable unívoca o unidimensional. Pero, en realidad, la *función empresarial* en el mundo moderno es *un vector de muchas actividades o funciones* que debe realizar el empresario, lo cual incide en la *calidad* de la función empresarial. El mismo autor sugirió especificar trece actividades tipo que definirían la actividad empresarial en un sentido amplio. Estas se pueden agrupar en cuatro grandes categorías que se refieren a la función comercial, a las relaciones sociales internas y externas a la empresa, a la administración y control, y a la función tecnológica.

¹⁴ H. Leibenstein, "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", *The American Economic Review*, junio 1966.

¹⁵ Patricio Meller, "Efficiency Frontiers for Industrial Establishments of Different Sizes", *Explorations in Economic Research*, Vol. 3, N. 3, verano 1976.

Cuadro IX.1. Las funciones empresariales

I.	Relaciones de intercambio
	· Percepción de oportunidades en el mercado
	· Acceso a recursos escasos
	· Compra de insumos
	· Comercialización del producto y respuestas a la competencia
II.	Relaciones políticas y administrativas
	· Relaciones con la burocracia pública
	· Relaciones humanas en la empresa
	· Relaciones con clientes y proveedores
III.	Gestión y control
	· Gestión financiera
	· Gestión de la producción
IV.	Tecnología
	· Adquisición y armadura de plantas
	· Ingeniería industrial
	· Mejoramiento de procesos y productos
	· Introducción de nuevas técnicas de producción y de productos

Fuente: Kilby, *op. cit.* 1971.

En una economía con mercados bien desarrollados, competitivos y transparentes muchas de estas actividades pueden ser transadas en el mercado, con firmas y profesionales especializados. Tal es el caso, por ejemplo, de la comercialización, la selección de personal, la gestión de la cartera de inversiones o el desarrollo tecnológico. Las funciones exclusivas del empresario, no delegables a la techno-burocracia o al mercado, son pocas aunque estratégicas, como la percepción de las oportunidades del mercado o el acceso a ciertos recursos muy escasos, incluidas ciertas tecnologías muy sofisticadas y cautivas.

Por el contrario, la característica de una economía poco desarrollada es que los mercados son muy imperfectos, poco transparentes y segmentados. Un empresario medio tiene mucho menos posibilidades de acceder a funciones especializadas que se transen en el mercado, porque la oferta de éstas es escasa. Por lo tanto, se ve obligado a asumir él mismo muchas funciones adicionales, con el consiguiente aumento del riesgo de cometer errores o de actuar ineficientemente. Además, como se ha hecho notar en la literatura sociológica, la desconfianza del empresario de países en desarrollo hacia personas ajenas a su familia o círculo social íntimo, induce una preferencia por mantener el máximo de funciones ejecutivas bajo el control familiar antes que obtenerlas en el mercado.

Por su parte, Leibenstein había propuesto otra forma de plantear el proble-

ma¹⁶. Sugirió tomar como punto de partida la *teoría convencional de la producción*. Esta teoría se sustenta sobre varios supuestos. En primer lugar hay una especificación completa de la relación entre insumos y productos; segundo, una especificación completa de todos los insumos; y tercero, que tanto los insumos como las tecnologías son conocidas y accesibles a todos los productores, existentes y potenciales.

En la realidad, 1) la función de producción no está completamente especificada ni todos los insumos son conocidos; 2) no todos los insumos productivos se pueden obtener en el mercado; 3) muchos contratos son incompletos, sobre todo aquellos de trabajo, pues no especifican ni regulan la intensidad del esfuerzo a lo largo de la jornada de trabajo, de las motivaciones individuales ni de las relaciones de cooperación que se van a establecer. De estas brechas e insuficiencias surgen responsabilidades para el empresario. Algunas deben orientarse a suplir los insumos que no pueden obtenerse en el mercado. Otras responsabilidades deben orientarse a una actividad necesaria para completar funciones o contratos incompletos. Un ejemplo de esto es lograr la máxima motivación de empleados y trabajadores; o adaptar la tecnología a condiciones locales¹⁷.

Así, Leibenstein propone resumir las funciones empresariales en dos grandes categorías: una función destinada a *generar insumos no disponibles* en el mercado pero necesarios para la producción ("*input-completing*"); y una función destinada a *llenar vacíos de la tecnología y de los contratos* ("*gap-filling*"). En países muy desarrollados, con mercados muy diversificados, la primera función no es tan necesaria como en países en desarrollo. Todos los insumos pueden comprarse en el mercado, incluyendo los servicios técnicos, de comercialización, relaciones públicas, etc. La actividad empresarial sería básicamente del segundo tipo. En países en desarrollo, con mercados rudimentarios, los empresarios deberían realizar ambas funciones en mucho mayor grado.

Cada vez se reconoce más que en una economía moderna, la mayoría de las funciones de la empresa pueden ser delegadas a los ejecutivos, a personal especializado o sub-contratadas en el mercado. El empresario, como tal, se concentra progresivamente en la articulación del esfuerzo colectivo y en el desarrollo de relaciones externas a la empresa. Supletoriamente, el empresario puede tener que asumir personalmente la realización de ciertas actividades específicas, si no existe la posibilidad de contratar personal o de sub-

¹⁶ Leibenstein, op. cit., 1966.

¹⁷ Como ha sido bien documentado para varios países latinoamericanos por Jorge Katz, *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

contratar en el mercado. En el caso límite, cuando el empresario realiza él mismo todas las funciones, se estaría en la situación tipificada por el empresario "clásico", a la Henry Ford. En el caso opuesto, de máxima delegación a empresas sub-contratantes, el empresario se abocaría exclusivamente a sus funciones de articulación y de relaciones externas a la empresa. Por cierto, la mayor disponibilidad de ejecutivos altamente calificados o de empresas sub-contratantes a quienes se les puede delegar funciones especializadas, contribuye a aumentar la eficiencia de la función puramente articuladora del empresario. Podría decirse que las funciones empresariales delegables en otros agentes son "transables" o "blandas", mientras que las funciones articuladoras o propiamente empresariales, serían "no transables" o "duras".

El caso de Corea del Sur puede ayudar a ilustrar estos conceptos. En este país al término de la guerra había una clase empresarial extremadamente débil debido a la política inhibitoria que había seguido el gobierno colonial japonés. Pero en los años '60 y luego de las reformas económicas y sociales, la clase empresarial se desarrolló con gran dinamismo, lo que ha dado origen a algunas de las empresas más grandes del mundo. Esto ha ocurrido en el marco de un sistema muy centralizado, con un Estado autoritario y muy discrecional para intervenir. El intervencionismo no ha sido obstáculo para que se haya fortalecido la clase empresarial; por el contrario ha contribuido a ese resultado.

Recuadro: el desarrollo empresarial en Corea del Sur

En términos del instrumental analítico de oferta y demanda de talento empresarial, Jones y Sakong señalan que en el caso de Corea del Sur la mayor actividad empresarial se puede explicar tanto por la demanda como por la oferta, aunque cada una varía su importancia en distintos períodos¹⁸. Desde el punto de vista de la demanda, el régimen de Park que se inició a comienzos de los años '60 generó claros efectos positivos para el desarrollo productivo. Se definió un compromiso explícito del Estado con el crecimiento industrial, con metas concretas y horizontes de largo plazo para la inversión. Se reprimió drásticamente la actividad especulativa y rentística, se eliminaron muchas distorsiones de los precios internos y se impulsó al sector privado a volcar sus esfuerzos hacia la actividad productiva real. La política industrial, por su parte, tendió a hacerse más coherente y a utilizar con mayor intensidad las señales del mercado, en un gran esfuerzo por promover las exportaciones, con lo cual la rentabilidad social de la inversión mejoró sustantivamente.

Esos enfoques y estrategias, a su vez, mejoraron la imagen y el prestigio social de la actividad empresarial en una sociedad que tradicionalmente había privilegiado otros valores, induciendo estímulos a la oferta empresarial. Desde este lado, la modernización del aparato estatal y las orientaciones de la política industrial privilegiaron el aumento de la oferta de servicios públicos para la empresa, especialmente en la provisión de servicios financieros y desarrollo tecnológico. El progresivo perfeccionamiento de los mercados generó una mayor oferta de actividad empresarial "transable". No poco importante a este respecto fue la normalización de relaciones diplomáticas y comerciales con Japón a mediados de los años '60. Y el propio éxito en el crecimiento industrial y en las exportaciones de manufacturas hizo posible un aprendizaje en la práctica por parte de los empresarios, induciendo el crecimiento del tamaño de sus empresas y la diversificación hacia nuevas actividades.

En resumen, el desarrollo empresarial coreano de ese período consistió fundamentalmente en una mayor capacidad y aprendizaje de una clase empresarial muy incipiente que existía a fines de la guerra. Después de un período de turbulencias políticas durante los años '50, con el régimen de Park se produce un vuelco cualitativo en favor de la creación de un escenario de alto compromiso con la industrialización, la productividad y la eficiencia competitiva. Este proceso puede leerse como un cambio discontinuo por una mayor demanda de capacidad empresarial. Posteriormente, con el propio crecimiento industrial van actuando gradualmente los factores que desplazan positivamente la oferta de capacidad empresarial.

¹⁸

L.P. Jones e I. Sakong, *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Harvard University Press, 1980.

5. Mercados, instituciones y políticas para el desarrollo empresarial

Se puede extraer una serie de conclusiones de la discusión anterior. A partir de la pregunta inicial de cómo impulsar respuestas empresariales dinámicas, los dos enfoques "clásicos" (psico-social y económico) se caracterizan por enfatizar o bien los factores psico-sociales y culturales que estimulan la formación de empresarios innovadores (enfoque schumpeteriano), o bien los incentivos económicos y en particular, las "buenas" políticas económicas. Otros autores, como Kilby y Leibenstein, han llamado la atención al hecho de que el concepto de la actividad empresarial es complejo, ya que involucra varios componentes de distinta naturaleza. Algunas de estas actividades son delegables o descentralizables al mercado o a unidades de gestión relativamente independientes. En la medida que el mercado sea capaz de ofrecer esos servicios o actividades en forma más eficiente, se libera capacidad para concentrarla exclusivamente en las funciones empresariales duras o articuladoras.

Mercados de factores y servicios empresariales más desarrollados y competitivos contribuyen, pues, al crecimiento de una oferta empresarial "dura", lo que redundaría en un mayor beneficio social. En otro sentido, más tradicional, el desarrollo y perfeccionamiento del mercado contribuye también al crecimiento de la actividad empresarial. Al eliminarse muchas *distorsiones y fallas* propias de mercados muy imperfectos, como barreras de entrada o regulaciones ineficientes, cambian los retornos relativos entre actividades generadoras de rentas y actividades propiamente productivas. Las primeras disminuyen en relación con las segundas, lo cual tiende a desplazar la actividad empresarial desde los objetivos rentistas hacia objetivos propiamente productivos (disminuye el ingreso alternativo a la actividad empresarial).

Sin embargo, a diferencia de lo que plantea el modelo competitivo tradicional, que supone perfecta información de los agentes económicos y una adecuada capacidad para interpretar y procesar los ajustes de los mercados, todo lo cual conduce a decisiones racionales y óptimas, en la realidad sólo hay *información incompleta y asimétrica* sobre los mercados y los agentes tienen una capacidad muy limitada para interpretar los desequilibrios de los mercados y sus ajustes.

En consecuencia, los empresarios deben tomar sus decisiones en un mundo de *insuficiente información*. Por ejemplo, aun en la compra de insumos un empresario enfrenta la incertidumbre sobre la calidad de los productos que está recibiendo, frente a la cual debe precaverse. Esto llevó originalmente a

Coase¹⁹ a plantear la idea de que el intercambio como tal tiene costos, aparte del costo de producir los bienes que se intercambian. Este es el *costo de transacción*, como una noción diferente del costo de producción convencional. El costo de transacción se debe a la necesidad de asignar recursos tanto para la *obtención de información* como para implementar medidas que aseguren el *cumplimiento de los contratos* o compensen una eventual pérdida por incumplimientos. A mayor división del trabajo y mayor intercambio, mayor es el número de transacciones²⁰.

En un intercambio personalizado de tipo primitivo, hay una serie de reglas y tradiciones informales que aseguran ese cumplimiento, bajo pena de rechazo social en caso de violación de los acuerdos. Sería razonable suponer que en este contexto los costos de transacción son bajos o inexistentes. Pero en el intercambio impersonalizado, complejo y múltiple de la sociedad moderna, las reglas informales que aseguran el traspaso de información y el cumplimiento de los contratos son muy insuficientes y se requiere de reglas más formales e institucionalizadas. A medida que las economías se hacen más complejas, las necesidades de información se multiplican. Así, los costos de transacción no son triviales. Como una manera de reducirlos, se requiere de instituciones más formales que enmarquen el intercambio y definan los derechos y responsabilidades para la toma de decisiones. Por cierto, subsisten mercados en los que la confianza y las reglas informales siguen determinando los criterios de decisión. La "nueva economía" es una verdadera revolución informática, que está contribuyendo a una disminución fundamental de los costos de información. En cambio, el cumplimiento de los contratos sigue dependiendo de la institucionalidad jurídica, que en los países latinoamericanos requiere reformas sustantivas.

Se desprende, entonces, que el perfeccionamiento de los mercados supone *cambios institucionales y políticas de desarrollo productivo* que faciliten el acceso de las empresas a los factores y servicios productivos, a los insumos, a la tecnología, a la información, a la capacitación y, desde luego, bajos reglas del juego claras y transparentes, por mencionar sólo algunos aspectos. Utilizando el paradigma de demanda y oferta de actividad empresarial, comentado más arriba, se puede identificar diversos ejemplos del vínculo entre las instituciones y los parámetros que determinan el sendero del desarrollo empresarial. Por ejemplo, desde el lado de la demanda o la creación de oportu-

¹⁹ Coase, op. cit., 1937.

²⁰ Douglass North estima que hacia 1970 los costos de transacción en Estados Unidos ascendían al 45% del producto interno bruto. Conferencia dictada en la Universidad Andrés Bello, de Santiago, el 22 de junio de 1995.

tunidades empresariales el *precio del capital*, que incorpora el riesgo de la economía, es influido por la institucionalidad financiera que determina la diversificación y calidad de los instrumentos financieros, el control social de los riesgos (por ejemplo regulaciones bancarias sobre los límites del endeudamiento), desarrollo de los instrumentos de seguros, etc. Pero tan importante como estos parámetros, es el *acceso al financiamiento* que puedan tener diversos tipos de empresarios. En los países en desarrollo el mercado financiero y crediticio es muy imperfecto para los pequeños empresarios. Ellos enfrentan severas barreras de acceso al financiamiento, dificultad para ofrecer garantías y *altos costos de transacción, por problemas de información asimétrica de los bancos, selección adversa y riesgo moral*. Ello genera un racionamiento crediticio para este sector, que impide su modernización. Incluso buenos empresarios y con buenos proyectos de inversión pueden verse marginados del financiamiento por esos problemas. El tema del riesgo y su cobertura requiere, así, una institucionalidad que permita enfrentarlo de una manera socialmente eficiente.

El *salario*, parámetro importante en la estructura de costos de producción, es influido tanto por las condiciones de oferta y demanda de trabajo, es decir del mercado laboral, como por la institucionalidad laboral que determina la existencia de salarios mínimos, la flexibilidad de los contratos, las condiciones de despidos, la movilidad del trabajo, la protección previsional de los trabajadores o los procesos de capacitación y educación. Sin embargo, el costo del trabajo debe evaluarse en relación con la productividad. Cada vez se reconoce mejor que la productividad es influida por las motivaciones de los trabajadores, sus formas de participación en la empresa y los sistemas de cooperación entre empresarios y trabajadores. De aquí surgen nuevos enfoques sobre las *relaciones laborales*, que plantean su modernización como una forma de abordar la capacidad competitiva de los países²¹.

El *régimen comercial* con respecto al exterior es de alta relevancia, tanto por su efecto en las oportunidades de negocios que se abren (mayores o menores según los sectores) y por lo tanto, sobre la demanda; como también por su efecto sobre la oferta de actividad empresarial, en la medida que estimula el ingreso de empresarios extranjeros.

Por el lado de la *oferta empresarial*, aparte de los factores demográficos obvios, varios componentes institucionales contribuyen a aumentarla. En pri-

²¹ Cecilia Montero, "Las relaciones laborales, ¿un asunto público?", en Oscar Muñoz, ed., *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago, 2000.

mer lugar, las *políticas migratorias*, especialmente si están dirigidas a atraer talentos técnicos y empresariales extranjeros. En segundo lugar, las *políticas educacionales* y su orientación en términos de su capacidad de desarrollar el espíritu creativo e innovador. En tercer lugar, la *valoración social y el prestigio* atribuido a la actividad empresarial depende fuertemente de las ideas políticas y de la orientación ideológica de los gobiernos, pero también del liderazgo social y político de los propios empresarios. En cuarto lugar, la presencia de *empresas transnacionales e inversionistas extranjeros* contribuye también al desarrollo de la capacidad empresarial, por su efecto demostración y por los múltiples vínculos directos que se establecen con el empresariado nacional.

6. Las políticas de desarrollo productivo

Una *política de desarrollo productivo* se fundamenta, entonces, en la remoción de las fallas e imperfecciones de los mercados que limitan el acceso de empresarios potenciales a los mercados e impiden el mejoramiento de la calidad de la gestión empresarial. Fundamentalmente actúa a través del desarrollo de marcos institucionales y jurídicos que disminuyan los costos de transacción y las incertidumbres que rodean las decisiones empresariales. En contraste con las antiguas políticas industriales que se definían en función de industrias "ganadoras" o "sectores estratégicos", las políticas de desarrollo productivo no priorizan necesariamente sectores determinados, sino actúan a través de los mercados para potenciar y movilizar las capacidades empresariales cuando éstas se ven inhibidas. En la medida que estas políticas implican el uso de subsidios públicos, ellos no se destinan a mejorar las tasas de retorno de determinadas actividades, sino a mejorar las condiciones de funcionamiento de los mercados, la difusión y transparencia de la información, la eliminación de barreras de acceso y la contención de los elementos monopólicos que pudieran existir.

Algunas características básicas de las *políticas de desarrollo productivo* que se están aplicando en el nuevo paradigma estratégico son las siguientes:

- a) *Neutralidad sectorial*. El nuevo paradigma de las políticas de fomento productivo se basa en la neutralidad sectorial como norma general, con calificaciones que se hará más abajo. En este nuevo paradigma, se ha reemplazado la opción del Estado a favor de unos "sectores ganadores" por una opción por la neutralidad sectorial y el apoyo estatal al aumento de las oportunidades de las empresas para mejorar su productividad. De aquí que se hable ahora de *políticas horizontales* en vez de

las *políticas verticales o sectoriales* de antes, es decir, políticas orientadas a todos los sectores productivos.

- b) Se trata de *políticas orientadas a la demanda que ejercen las empresas en vez de políticas orientadas a la oferta*. En las políticas de demanda, los incentivos se entregan a las empresas usuarias para que sean ellas las que decidan cómo y cuando usarlos. Por ejemplo, en el caso de los subsidios para capacitación de los trabajadores, queda a la discrecionalidad de la empresa decidir si capacita a sus trabajadores, en cuyo caso podrá acceder a esos subsidios. Adicionalmente, es la empresa la que decide demandar un servicio de capacitación en el mercado, para beneficiar a sus trabajadores. En el antiguo paradigma, el Estado definía en primer lugar que una determinada industria, por ejemplo, la textil, recibiría recursos subsidiarios. Los proveedores de servicios, los bancos por ejemplo, a su vez recibían subsidios en la medida que atendían las necesidades de esa industria prioritaria.
- c) En el nuevo paradigma estratégico, las políticas de fomento a la competitividad se justifican en función de las *fallas de los mercados*. Se supone que si los mercados operan razonablemente bien, el Estado no debe intervenir para otorgar incentivos especiales. Pero como de hecho existen fallas en los mercados, el libre funcionamiento de los precios no conduce al óptimo económico y a la eficiencia social por lo que el Estado debería intervenir para corregir esas fallas.
- d) Son *políticas que actúan a través del mercado y no en contra del mercado*. Por ejemplo, en vez de prohibir una importación, excluyendo ese producto del mercado, se fortalece la capacidad competitiva de una empresa para enfrentar esa competencia en el mercado. En relación a la asistencia técnica, se trata que ésta sea ofrecida por profesionales y empresas de consultoría independientes en vez de que sean organismos estatales. Para acceder al financiamiento, los programas de estímulo operan a través de la banca comercial, subsidiando los costos más altos que le significa operar con las pequeñas empresas.
- e) En relación a la gestión de los subsidios estatales para enfrentar las fallas de mercados, ahora la *relación Estado-empresarios se hace más indirecta*, como una manera de asegurar la neutralidad sectorial. Ya no es el Estado el agente que entrega directamente los recursos a las empresas, en forma discrecional como ocurría en el antiguo paradigma de las políticas industriales, sino más bien *agentes operadores intermedios* los cuales gestionan los incentivos a través de instrumentos competitivos y transparentes, en base a criterios objetivos y regulados, no sectoriales, que deben ser evaluados. El sistema opera en forma piramidal: el Estado actúa a un nivel de "*tercer piso*", los agentes operadores intermedios que aplican los instrumentos pertenecen a un "*segundo piso*" y los consultores y empresas de servicios, en contacto

directo con las pequeñas y medianas empresas, están en el "primer piso"²².

Recuadro: El instrumental de políticas de fomento productivo en Chile

En el caso de Chile durante los años '90 se han desarrollado numerosos instrumentos de fomento productivo de tipo horizontal orientados a enfrentar fallas de mercado. Algunos de esos instrumentos son: a) *Política de capacitación*, la cual es administrada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE. Se basa en una franquicia tributaria a la cual pueden acceder las empresas que realicen programas de capacitación para sus trabajadores. Esa capacitación puede ser contratada con empresas consultoras que proveen el servicio. La empresa puede descontar los gastos de sus pagos tributarios. b) *Política de asistencia técnica*. Existe un Fondo de Asistencia Técnica, FAT, el cual es administrado por la CORFO y tiene por objeto subsidiar los costos de la formulación de proyectos de inversión de las empresas. Estos proyectos son indispensables para que las empresas puedan acceder al financiamiento bancario de sus inversiones. c) *Fondos tecnológicos*. Existen varios Fondos para financiar proyectos de innovación tecnológica. Las empresas deben formular sus proyectos de innovación, los que se pueden presentar a concursos anuales de los Fondos (ver recuadro, más adelante). d) *Proyectos de Fomento*, PROFOS. Esta política tiene por objeto fomentar la *asociatividad* de las empresas pequeñas. Se estimula a las pequeñas empresas a organizar una sociedad con el fin de desarrollar un programa de acciones orientadas a aumentar la productividad y la capacidad exportadora. El fundamento de la política es que a través de la asociatividad se pueden generar externalidades que cada empresa individualmente no podría crear como, por ejemplo, las consultorías tecnológica o el acceso a información que implica altos costos de entrada. La gestión de los PROFOS es subsidiada por la CORFO. Esta experiencia muestra que los modelos de asociatividad empresarial son susceptibles de rápida masificación en el sector PYME. Un factor estratégico es la participación de instituciones intermedias que actúen como agentes patrocinadores entre el Estado y los empresarios. El éxito depende de que estas instituciones hayan podido establecer relaciones de cooperación con las empresas respectivas, así como del conocimiento específico que esas instituciones tengan de las empresas.

²²

Claudio Maggi, "Las políticas de fomento a las PYMES", en Oscar Muñoz, ed., *El Estado y el sector privado en Chile. Construyendo una nueva economía en los años 90*, op. cit.

7. Las políticas sectoriales

A pesar del creciente consenso que han alcanzado las políticas horizontales y la desconfianza que existe hacia las políticas sectoriales²³, no puede evitarse una discusión sobre esta opción alternativa. Existen numerosos casos de países donde las políticas de fomento mantienen opciones sectoriales, tanto explícitas como implícitas²⁴. En particular, la fuerte dependencia del desarrollo productivo latinoamericano respecto de sus recursos naturales fundamenta la posibilidad de desarrollar sistemas productivos basados en ellos, incorporándoles valor agregado y procesamiento más complejos.

Algunas consideraciones relevantes son las siguientes.

En primer lugar, toda política siempre tiene excepciones, a veces heredadas históricamente, a veces influidas por factores institucionales y políticos. Por ejemplo, la *agricultura* es considerada en casi todos los países, incluidos los países desarrollados, como un sector que requiere tratamientos diferentes. Por lo demás, existen Ministerios de Agricultura que institucionalmente asumen la defensa y protección de ese sector, apartándose de las políticas generales. En Chile, subsisten las bandas de precios y en los acuerdos comerciales bilaterales la desprotección arancelaria de la agricultura avanza a un ritmo más lento que para el resto de los sectores. Por su parte, el sector forestal ha tenido un tratamiento de privilegio a través de un subsidio a las plantaciones desde tiempos del gobierno militar, caracterizado por sus estrategias neoliberales. Otro sector que en muchos países goza de privilegios, aun en tiempos de liberalización de mercados, es el automotriz. Que existan estas herencias no significa que ellas deban mantenerse indefinidamente. Pero es indicativo de que hay razones prácticas que califican la aplicación de los principios teóricos.

En segundo lugar, la política de establecer *convenios comerciales* bilaterales y multilaterales, de amplia difusión, produce sesgos sectoriales implícitos en las políticas arancelarias. En un país dado, el arancel promedio que grava las importaciones será el resultante de ponderar distintos aranceles, establecidos por los convenios y por la norma general, en función de la importancia del

²³ Esta desconfianza se basa en varias premisas: 1) la sectorialidad induce la discrecionalidad y con ella, la influencia de intereses creados y espúreos; 2) el manejo de una política sectorial supone una institucionalidad suficientemente desarrollada y capaz, que no siempre está disponible.

²⁴ Wilson Peres, "El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial", en Wilson Peres, coord., *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años 90*, Siglo XXI, México, 1997.

comercio respectivo. Entonces, aun un país con un arancel externo uniforme, como Chile, en la práctica tiene aranceles diferenciados debido a los convenios comerciales.

Por último, no puede desconocerse que todos los países tienen *regiones y territorios particularmente complejos*, que demandan tratamientos especiales, ya sea por ser zonas fronterizas de importancia estratégica militar, o por ser regiones que enfrentan problemas de desindustrialización y *reconversión productiva*, con altas concentraciones de población en extrema pobreza. En los países europeos y también en los Estados Unidos, las políticas regionales son comunes. Los gobiernos de Chile en los años '90, han tenido que adoptar políticas especiales para regiones vulnerables económicamente, como los dos extremos geográficos (Ley Arica y Ley Austral) y la zona del carbón de Lota y Coronel²⁵.

El riesgo de estas excepciones es que es muy fácil que ellas proliferen indiscriminadamente. Siempre será posible encontrar razones que justifiquen un apoyo discrecional a algún sector o región. Los respectivos agentes económico-sociales tienden a ver sus dificultades particulares en forma sobredimensionada, lo que los induce a movilizarse por el logro de regímenes de excepción. Por este motivo, en teoría las políticas recomendadas sugieren atenerse al criterio de la neutralidad del Estado y la no sectorialidad, porque una vez que se abre una excepción queda expedito el camino para muchas más, sobre todo, para la organización de *lobbies* y presiones de grupos. Pero aun así, ¿es desable que las políticas busquen la neutralidad a todo evento?

Hay que tomar en cuenta algunos aspectos adicionales.

- a) Los gobiernos tienen una responsabilidad que no puede basarse exclusivamente en consideraciones técnicas. En último término, tienen una *responsabilidad política* que debe evaluar toda la complejidad de factores que actúan en una coyuntura determinada. Las decisiones deben reflejar un compromiso entre las consideraciones técnicas y las políticas, teniendo siempre como criterio esencial el bien común del país.
- b) Con las reformas económicas y en el nuevo contexto globalizado, las *relaciones público-privadas* se han estrechado en lo que se refiere a los objetivos y criterios fundamentales de una estrategia de desarrollo. Ya no se plantean los viejos antagonismos y la competencia entre el Estado y el sector privado por instalar empresas públicas o privadas en los

²⁵ Oscar Muñoz, "Algunas reflexiones sobre la política de reconversión en la industria del carbón", *Colección Estudios CIEPLAN* 41, diciembre 1995.

llamados sectores estratégicos. En la búsqueda de una visión de país compartida, se desarrollan relaciones de cooperación entre ambos sectores a fin de identificar las mejores oportunidades de desarrollo productivo. En este esfuerzo colaborativo, el sector privado, sobre todo a nivel regional y de la pequeña y mediana empresa, participa conjuntamente con las autoridades públicas en la definición de los marcos estratégicos de desarrollo. Con todo, en estas relaciones de cooperación hay un riesgo alto de que se conviertan en relaciones de presión sobre el Estado. La capacidad de autonomía del Estado contribuye a evitar esta distorsión²⁶.

- c) Las opciones reales y viables de desarrollo productivo, a nivel de regiones, no son tan amplias y diversas como para pensar que pueden surgir opciones extremas y difíciles de consensuar. En general, están muy condicionadas por las estructuras y recursos existentes, a partir de los cuales se plantean cambios incrementales o énfasis acordados, a los cuales concurren las instancias públicas y privadas. Por cierto, no cabe excluir opciones que se apartan de ese marco y que pueden ser resultado de la creatividad de algunos empresarios innovadores. Pero es casi seguro que éstas son excepciones a la regla.
- d) Todo lo anterior implica que, sin violar los principios de la neutralidad sectorial, no es incompatible aplicar el arsenal de instrumentos que operan a través del mercado a algunas prioridades sectoriales, identificadas por ejemplo, en torno a algún complejo productivo o "*cluster*" y acordadas consensualmente por el sector público y el sector privado.

8. Los encadenamientos productivos o "*clusters*"

Hay una abundante literatura que muestra la importancia de los encadenamientos productivos, como un factor de estímulo para el desarrollo competitivo. Una vertiente de esta literatura se inició con unas investigaciones sobre los factores que estimularon el desarrollo de economías periféricas, ricas en recursos naturales, como Canadá. Posteriormente, Hirschman elaboró y generalizó el enfoque de los "encadenamientos productivos". Aunque la versión que se popularizó más hizo hincapié en la creación de estímulos directos e indirectos a través de la "*demanda hacia adelante y hacia atrás*" (*forward and backward linkages*), el mismo autor ha señalado que su intención original no iba tanto por ahí, sino por la necesidad de movilizar la capacidad empresarial para tomar decisiones de inversión e innovar. Para Hirschman, éste

²⁶ Dani Rodrik, "Political economy and development policy", *European Economic Review*, 36, 1992, discute formalmente este aspecto.

era uno de los principales problemas que enfrentaba América Latina. Los encadenamientos productivos tienen la virtud de crear desequilibrios en la estructura productiva y, así, una cosa pide la otra. Una inversión requiere abastecimiento de insumos y bienes de capital, expertos, financiamiento e infraestructura local. Se crea así un desequilibrio en diversos mercados, que pueden estimular nuevas ofertas, movilización de recursos productivos y aprendizaje. La base de esta estrategia es provocar desequilibrios que movilicen respuestas empresariales ante las oportunidades que se creen. Por cierto, la estrategia funciona bien en la medida que los mercados respondan dinámicamente a esos desequilibrios.

Diversas experiencias de países en desarrollo y países desarrollados han mostrado la creación de encadenamientos productivos que, además, tienen una concentración geográfica y territorial²⁷. El mayor interés para América Latina lo tienen los encadenamientos que se producen a partir de los *recursos naturales*, dada la riqueza y variedad de éstos en la región. Algunos ejemplos clásicos de desarrollo económico sostenido en base a los recursos naturales son los de la industria forestal en Finlandia, los productos lácteos en Holanda, las flores también en Holanda, la actividad marítima en Noruega, la actividad minera en Canadá. En América Latina hay "*clusters*" incipientes en torno a la producción de oleaginosas en Argentina y el cobre en Chile, por citar sólo algunos ejemplos.

Ramos ha tipificado el desarrollo de los "*clusters*", según la experiencia de los países desarrollados. Habría *cuatro fases* diferenciadas en su crecimiento:

- a) La fase incipiente, caracterizada por la *explotación primaria* del recurso natural, su exportación en bruto y la importación de los insumos, bienes de capital y servicios de ingeniería.
- b) Una segunda fase, en que ya hay un *procesamiento básico* del recurso natural y se sustituyen las importaciones de algunos insumos y bienes de capital, como también de servicios de ingeniería.
- c) En la tercera fase, se avanza a un *procesamiento más refinado* del recurso natural, que permite exportar productos más especializados; hay también exportación de insumos y equipos de capital poco sofisticados. La *ingeniería* es principalmente nacional, importándose sólo algunas especialidades muy finas.
- d) En la cuarta fase, de plena madurez, en base al conocimiento adquirido

²⁷

Joseph Ramos, *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales*, CEPAL, 1998, describe abundantes ejemplos y analiza sus procesos de desarrollo.

el país realiza *inversiones en el exterior* y exporta tanto insumos como bienes de capital y servicios de ingeniería.

Una pregunta que queda abierta es cómo aprovechar la potencialidad de desarrollo que representan los sectores ligados a través de estas cadenas productivas, utilizando los instrumentos e instituciones disponibles. Sin pretender profundizar en esta cuestión, se pueden señalar algunos criterios generales:

- a) En la definición de prioridades estratégicas, el diálogo público-privado es indispensable. Las prioridades deben contemplar las ventajas competitivas ya adquiridas, el potencial realizable, la experiencia empresarial y la disponibilidad del sector privado para asumir los riesgos.
- b) El diseño estratégico debe identificar las principales falencias que enfrentan las respectivas cadenas productivas, ya sea en términos de infraestructura física y tecnológica, financiamiento, capital humano, servicios anexos como transporte, energía, telecomunicaciones, etc.
- c) Del mismo modo deben identificarse las necesarias adaptaciones y modernizaciones de la institucionalidad en ámbitos como el ambiental, regulatorio, público y municipal.
- d) Una cooperación público-privada eficaz debe movilizarse también para desarrollar la información de mercado en sus distintos niveles, el aprendizaje, desarrollo tecnológico y financiero, con sus respectivas adaptaciones a las necesidades de los objetivos estratégicos.

A partir de estos criterios generales es posible focalizar los recursos disponibles, públicos y privados, siguiendo los lineamientos estratégicos.

CAPITULO X

INSTITUCIONALIDAD PARA LA DIFUSION TECNOLOGICA

En el capítulo anterior se abordó la cuestión de las motivaciones y los incentivos que influyen en las respuestas dinámicas de las empresas, y cómo la institucionalidad y las políticas pueden estimular esas respuestas. Uno de tales aspectos a los que se les reconoce una gravitación central es la capacidad innovadora. Como se recordaba en ese capítulo, hace ya muchos años Schumpeter planteó que la base del crecimiento económico está en la capacidad innovadora de las empresas. Esto debe entenderse en un sentido amplio. No se limita sólo al desarrollo de nuevas tecnologías, sino a la capacidad de adaptar y generar nuevas maneras de realizar el proceso productivo y el acceso a los mercados.

Este capítulo abordará el tema de la innovación tecnológica, en su sentido amplio. En un mundo cada vez más dependiente del cambio tecnológico, el desarrollo competitivo de las empresas necesariamente pasa por un comportamiento innovador sostenido. La transformación productiva de América Latina supone una transformación a nivel de las empresas, de modo que la innovación pase a ser una constante más que una excepción. El capítulo hará referencias a los enfoques principales que se han desarrollado respecto de la innovación tecnológica, y sus implicancias para la formulación de estrategias en países en desarrollo. Un planteamiento central es que este proceso requiere una institucionalidad orientada al aprendizaje sostenido de las empresas.

1. Dos enfoques generales

Existen dos grandes enfoques para fundamentar una política tecnológica. En primer lugar, está el enfoque que se basa en el *rol del mercado*, el cual parte del supuesto de que la tecnología es una mercancía susceptible de transarse, con oferentes, demandantes y un precio, o un rango de precios. Pero se trata de un mercado con importantes *fallas* que provocan distorsiones, como una subinversión en tecnologías. La principal falla proviene de la llamada "*no apropiabilidad*" de la inversión en tecnología, es decir, de la creación de be-

neficios que no pueden ser totalmente apropiados por quien hace la inversión, al no poder ejercer un control efectivo sobre esas externalidades. Cuando una empresa destina recursos a la investigación y al desarrollo de nuevos productos o procesos, le resulta muy difícil evitar que otros competidores accedan al conocimiento generado. A pesar de la protección que se le puede otorgar a la propiedad intelectual a través de la ley, es imposible impedir el espionaje, la copia, o la captura de los técnicos y científicos. Otras fallas provienen de los altos costos fijos de la inversión tecnológica, los que son fuentes de *economías de escala* y de concentración económica; y del riesgo, derivado del *largo período* durante el cual se manifiestan los beneficios¹.

Por estas razones, las tasas de retorno privadas y sociales de la innovación tecnológica no coinciden y los mercados fallan para inducir una correcta asignación de recursos, léase un nivel óptimo de esfuerzo e inversión. Esto justificaría una intervención estatal a través de un subsidio a la inversión en tecnología. Instituciones como los fondos tecnológicos que operan en Chile son un ejemplo de este tipo de intervención.

Un segundo enfoque enfatiza otras características. Se plantea el desarrollo tecnológico como un *proceso social, evolutivo, incierto y sistémico*, que involucra diversos ámbitos, tanto de mercado como institucionales y psicosociales. Se parte de la premisa de que no todas las tecnologías son bienes transables en el mercado. La adquisición de tecnología es también parte de un proceso de aprendizaje que hacen los agentes económicos y sociales respecto de los procesos industriales, de las técnicas que utilizan, de los bienes que producen y consumen, de los insumos que utilizan, de las formas de gestión, de los mercados a los cuales llegan. En este enfoque el aprendizaje tecnológico no es sólo un producto del mercado, sino también de un proceso dinámico y evolutivo a nivel interno de las empresas. El rol de la política es estimular ese proceso de aprendizaje y de cambio. Los incentivos de mercados son necesarios, pero insuficientes. Se requiere crear un ambiente que fortalezca el aprendizaje de los agentes económicos, de las instituciones y del propio Estado.

El desarrollo de estos enfoques tiene su propia historia. La teoría económica tradicional consideraba a la tecnología como un dato exógeno al sistema. Originalmente, la economía clásica le dio muy escasa importancia a la varia-

¹ La primera encuesta sobre Innovación Tecnológica en la Industria Manufacturera chilena, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Secretaría Ejecutiva del Programa de Innovación Tecnológica del Ministerio de Economía en 1995 reveló la alta importancia que tienen como obstáculos los altos costos fijos y los largos períodos de recuperación de la inversión tecnológica.

ble tecnológica. De ahí surgieron las predicciones catastrofistas de la primera mitad del siglo XIX, de acuerdo a las cuales existía el riesgo serio de llegar a un estado estacionario, en el mejor de los casos, o de sobrepoblación, como en las predicciones de Malthus, porque el crecimiento demográfico generaría una sobreexplotación de recursos naturales, incurriendo las economías en rendimientos decrecientes y eventual estancamiento de la producción. Posteriormente y frente a la evidencia de las sucesivas revoluciones industriales, se constató que las tecnologías cambian y aumentan notablemente el rendimiento del trabajo y de la inversión. El tratamiento analítico consistió en modificar exógenamente los niveles de tecnología y por lo tanto, de las productividades del trabajo y del capital. Paradójicamente, una ciencia como la economía, tan focalizada en los problemas de escasez, que ha llegado a proclamar universalmente el lema de que "no existe un almuerzo gratis", al tratar el tema de la tecnología no pudo evitar un tratamiento de este factor como si fuera un "maná", es decir, un bien absolutamente gratuito y no explicado.

2. La tecnología como proceso sistémico y evolutivo

Uno de los grandes inspiradores de las teorías organizacionales del cambio tecnológico es Schumpeter, a quien ya se ha aludido en capítulos anteriores. El concepto del "empresario schumpeteriano" es sinónimo del empresario innovador. Este empresario se asemeja más a un transgresor de rutinas que a un agente optimizador y calculador. Se mueve en un marco competitivo duro que, lejos de estar en equilibrio, está en permanente cambio. Ahí sobreviven los más dinámicos y creativos. Richard Nelson y Sidney Winter hablan de una "*selección dinámica*" de empresarios, que los llevó a construir el concepto de "*desarrollo evolutivo*"².

Una segunda contribución relevante de Schumpeter fue incorporar explícitamente las instituciones, como factor decisivo de la capacidad innovadora de las economías. Las instituciones pueden favorecer o perjudicar el espíritu innovador de los empresarios. Schumpeter analizó varias instituciones básicas del capitalismo y llegó a conclusiones escépticas sobre el futuro de este sistema, basado en los efectos negativos que tendría la evolución de esas instituciones sobre el carácter innovador. Consideró en particular el efecto de los grandes conglomerados, que tenderían a rutinizar el espíritu innovador, pero también observó con preocupación el rol activista de los sindicatos y de los intelectuales.

² Richard Nelson y Sidney Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1982.

No obstante la importancia de la contribución de Schumpeter para la comprensión del proceso de innovación y de difusión de nuevas tecnologías, su tratamiento ha sido criticado sobre varias bases. Christopher Freeman sostiene que Schumpeter enfatiza el concepto del empresario innovador en detrimento de la firma innovadora³. Al centrar su análisis en el empresario individual, se limita a una explicación basada en las características psicológicas del empresario. El comportamiento innovador resulta de una personalidad creativa, en contraste con los comportamientos rutinarios. En este sentido, sigue siendo una explicación exógena del fenómeno de la innovación. Falta en Schumpeter un análisis de la influencia que las estructuras de empresas o las instituciones tecnológicas pueden ejercer sobre la innovación. La pregunta interesante es cómo se puede inducir el comportamiento innovativo a partir de los cambios institucionales y de las políticas.

3. La sabiduría convencional sobre los procesos innovadores

A partir de investigaciones basadas en el enfoque evolutivo, que se han desarrollado en las últimas décadas por parte de investigadores como Nelson, Winter, Dosi, Freeman, Katz, Carlota Pérez y muchos otros, ha surgido una nueva sabiduría convencional sobre los procesos innovadores. La siguiente es una síntesis muy apretada de los resultados de esas investigaciones y de sus principales conclusiones de políticas.

A. Creación versus imitación de tecnologías

A partir de 1950, los "imitadores" de tecnologías han sido más exitosos para sostener altas tasas de crecimiento que los países innovadores en la frontera del conocimiento. El caso más evidente es el de los países asiáticos, con Japón a la cabeza. Estos países hicieron enormes esfuerzos iniciales por imitar las tecnologías occidentales, para después comenzar a desarrollar sus propias tecnologías. Esto significa que primero absorbieron tecnologías existentes en los países occidentales y más tarde entraron a la innovación basada en su propio esfuerzo científico y tecnológico. Se desprende la importancia que tiene, en etapas tempranas del desarrollo tecnológico, formular una política explícita de imitación de tecnologías probadas en otros mercados. Por ejemplo, la organización de misiones tecnológicas, formadas por empresarios y técnicos, que viajan a países que tienen mucho que ofrecer en determinados sectores, puede ser altamente beneficiosa, ya que con relativamente pocos recursos (el costo del viaje de una misión al exterior puede ser trivial), se

³ Freeman, op. cit. 1990.

obtienen retornos sociales incomparablemente mayores (un ejemplo concreto son las actividades organizadas por la Fundación Chile en el área forestal, las que han alcanzado rentabilidades extraordinarias)⁴.

B. Adaptación local de las tecnologías

Una de las constataciones más importantes, aportadas entre otros por Jorge Katz, es que la imitación y absorción de tecnologías no exime de hacer un esfuerzo significativo en el desarrollo de una *infraestructura tecnológica local*. Toda tecnología de procesos comprada requiere una adaptación a las condiciones locales. No existe el "bien" tecnología, como cualquier otra mercancía, susceptible de transarse en el mercado. Una tecnología es un conjunto de *conocimientos codificados* que permite manipular equipos, insumos y productos, pero su transferencia no abarca necesariamente todos los códigos necesarios para una aplicación eficaz. Mucho depende de las condiciones locales, especialmente características de la fuerza de trabajo, estilos e intensidad de trabajo, propiedades de los materiales a utilizar, condiciones climáticas y ambientales, características de los mercados, etc. Los conocimientos faltantes deben ser descubiertos y elaborados por los usuarios de las tecnologías. Entonces, la firma que compra una tecnología está obligada a realizar su *propio esfuerzo de adaptación local*, con lo cual probablemente se desarrollará una nueva tecnología, distinta de la original. En relación con el ejemplo de misiones tecnológicas al exterior, la implicancia es que éstas tienen sentido siempre que estén apoyadas por un esfuerzo propio local, sistemático, que permita incorporar la tecnología adquirida, modificarla y completarla de acuerdo a las especificidades y exigencias propias. Esta base tecnológica propia es indispensable, además, para seleccionar las tecnologías externas, ya que normalmente se trata de decisiones muy complejas y que requieren un conocimiento muy especializado. La adaptación local también puede implicar una innovación en productos, de acuerdo a las necesidades de los mercados. Por ejemplo, los japoneses transfirieron desde el exterior la tecnología para fabricar automóviles, pero modificaron los diseños de acuerdo a sus propias necesidades.

C. La formación de un acervo nacional de técnicos y científicos

El conocimiento tiene un *carácter acumulativo*. Una vez que se adquiere un conocimiento, pasa a formar parte del bagaje disponible. Pero hay conoci-

⁴ Esta observación tiene aun más validez en un contexto en que la revolución informática y el enorme acervo acumulado de conocimiento científico a nivel mundial plantea fuertes desafíos, incluso para utilizar eficazmente este conocimiento existente.

mientos formales, codificados, y conocimientos no codificados o tácitos, que están incorporados en la memoria individual y en la memoria colectiva de las instituciones. Muchos de estos conocimientos tácitos se encapsulan en el llamado "*know-how*", que es el "saber hacer", el cual es muy difícil de transmitir sin una interacción estrecha entre quien entrega el conocimiento y quien lo recibe. El traspaso del *know-how* suele requerir la presencia física de quienes lo tienen en el medio local al cual se quiere aplicar. Ultimamente se ha incorporado la noción de "*know-why*", "saber por qué" para significar la idea de que el conocimiento técnico no es sólo un saber hacer, sino fundamentalmente saber por qué se quiere utilizar un conocimiento. Esto apunta a la necesidad de criterios de selectividad en la aplicación de tecnologías, en función de las necesidades que se quiere satisfacer, los condicionantes que hay que enfrentar, las posibilidades alternativas, etc.

Esta consideración sugiere que una política tecnológica debe atender a la *estabilidad y al fortalecimiento de los equipos humanos* que forman la base científica y tecnológica. En esos equipos se va construyendo la *memoria colectiva* y se va acumulando el aprendizaje formal e informal que se transmite a las nuevas generaciones. Esto requiere entender los sistemas de incentivos que son más eficaces para el trabajo científico y tecnológico, los cuales no son sólo, ni siquiera principalmente, pecuniarios, sino también de estímulos interactivos, de oportunidades de creatividad y de fortalecimiento de las vocaciones científicas.

D. La empresa como acumulación de conocimientos

Una conclusión importante de lo anterior es el carácter esencialmente local del conocimiento técnico aplicado. El sentido de lo local es literal y se aplica a regiones y espacios que pueden ser muy específicos. Esto le da una significación especial a la firma, como institución asentada localmente. La firma y sus equipos humanos pueden entenderse como una *colección de conocimientos adquiridos* a través del tiempo, donde hay tanto conocimientos formalizados como conocimientos tácitos, *know-how* y *know-why*. En la firma se van acumulando las experiencias pasadas y los conocimientos adquiridos y desarrollados, de donde se origina el nuevo conocimiento que permite innovar. Esta noción se ha conceptualizado en la idea de una "*trayectoria temporal*", histórica, que condiciona fuertemente el tipo de conocimientos que se van a adquirir y el tipo de innovaciones susceptibles de hacerse. Las firmas no están abiertas a todo tipo de innovaciones sino a aquellas que caen dentro del ámbito de su trayectoria temporal y de su experiencia. Es a partir de la propia experiencia como se puede innovar. Así, el conocimiento tiene un carácter evolutivo y temporal ("*path-dependent*"). Las nociones de localidad y especi-

ficidad del aprendizaje enfatizan la necesidad de la *descentralización territorial* de la infraestructura tecnológica, para acercar las empresas a las fuentes generadoras de cambio tecnológico.

Esta característica contrasta también con el supuesto neo-clásico tradicional de que el conocimiento se adquiere en forma instantánea. Los modelos competitivos tradicionales postulaban que las tecnologías eran perfectamente conocidas por todos los agentes. Las diferencias técnicas entre países se explicaban por la desigual dotación de factores productivos, que generaban distintos precios de ellos, lo que inducía el uso de diferentes técnicas, según la constelación de factores disponibles. En el enfoque evolutivo, el aprendizaje no es instantáneo, precisamente por las razones explicadas antes. Los códigos técnicos no están todos especificados, se requiere una adaptación local, la reorganización de los equipos humanos, todo lo cual supone tiempo, práctica, prueba y error. Este aspecto tiene implicancias financieras. Puesto que los resultados de los cambios son inciertos y requieren de tiempo, el financiamiento de las innovaciones no puede provenir del financiamiento comercial convencional, sino de fuentes que incorporen expresamente el concepto de inversión de riesgo.

E. Relación con el entorno

El carácter local del aprendizaje implica que las relaciones con el entorno son muy relevantes. La especificidad local significa que el aprendizaje está influido por las interacciones que la firma establece con otras firmas, con el mercado local del trabajo, con la infraestructura física y desde luego, con la infraestructura tecnológica. Esta se refiere a las instituciones que proveen educación, capacitación, conocimientos y medio técnicos para innovar. Este conjunto de interacciones y relaciones se sintetiza en el concepto de *red social* en la cual está inserta la firma y que constituye un vasto conjunto de oportunidades y restricciones a partir de las cuales la firma define sus opciones tecnológicas. El concepto de *redes sociales de interacción* se expresa también en la idea de los "*sistemas nacionales de innovación*". Se trata de articulaciones productivas y tecnológicas, expresadas en redes sociales y empresariales, que van conformando el sistema nacional de innovación y, desde luego, los sistemas regionales de innovación⁵. Un ejemplo de gran interés que

⁵ Sobre redes regionales de innovación ver de Cecilia Montero y Pablo Morris, "Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación", en CEUR-ILPES, *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, op. cit. Ver también de Jorge Menéndez, "Políticas de competitividad en regiones a la luz de la estrategia de desarrollo chilena", Memoria para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, diciembre 1999.

se está aplicando en Chile a partir de 1990 son las redes de pequeñas empresas, mejor conocidas como "*proyectos de fomento productivo*" o PROFOS (explicados más adelante). El concepto de "*sistema nacional de innovación*" es más amplio que el de sistema científico-tecnológico, en cuanto aquél incluye una variedad de instituciones y políticas (por ejemplo, financieras) que si bien no contribuyen directamente a aumentar el nivel del conocimiento, sí facilitan el vínculo entre los usuarios de tecnologías con los generadores⁶.

4. Institucionalidad para la innovación tecnológica

Un problema central de la política tecnológica es cómo inducir al sector privado a asumir un comportamiento innovador. En la sección anterior se esbozaban algunas posibilidades estratégicas, muy ligadas al entorno, la territorialidad y las interacciones productivas. Pero la evidencia empírica sugiere que en los países latinoamericanos los empresarios han sido poco innovadores y han aportado una baja proporción de recursos a la inversión en investigación y desarrollo. De hecho, la contribución de la "productividad total de los factores" al crecimiento ha sido sustancialmente más baja que en los países desarrollados y en los países asiáticos.

¿Qué explicaciones se pueden formular para este fenómeno? ¿Se trata de que el sector privado evalúa la rentabilidad de esta inversión como insuficiente en relación a otras oportunidades de inversión? Esta hipótesis puede tener alguna base, especialmente en períodos en que ha habido muy buenas alternativas de inversión, ya sea basadas en el proteccionismo rentista que predominó en largos períodos o en ganancias de capital a raíz de las privatizaciones de empresas públicas. Se podría postular que a medida que se consoliden las nuevas economías privatizadas en la región y en general, que se establezca la nueva institucionalidad de las economías abiertas, los retornos basados en oportunidades de cambios institucionales deberían tender a equipararse con los retornos de proyectos basados en mejoras de productividad. Además, estos últimos son más relevantes a largo plazo, mientras que los primeros lo son en el corto plazo.

Sin embargo, es difícil explicar la inercia innovadora del sector empresarial sólo en términos de las tasas de retorno. Como se planteó antes, la innovación tecnológica es un proceso mucho más complejo que la sola decisión de incorporar nuevos equipos o cambiar ciertos procesos técnicos. Como hipótesis

⁶ Ver Programa de Innovación Tecnológica, *Hacia una caracterización del sistema innovativo nacional chileno*, Ministerio de Economía, Chile, junio 1996.

alternativa se puede plantear que la debilidad del sistema institucional de innovación ha inhibido en el pasado el desarrollo de un comportamiento innovador dinámico. Esto puede ser especialmente válido para la pequeña y mediana empresa, sin excluir por cierto a la gran empresa. Pero para aquel sector, no existen las oportunidades que ha tenido la gran empresa (recursos financieros para acceder a las tecnologías de mejor práctica internacional, acceso a la información, capacidad de asumir riesgos). Ello la lleva a mantenerse con enfoques de corto plazo y a una pobreza de interacciones con otros sectores. Los centros tecnológicos o las universidades son percibidos como entes lejanos y muy ajenos a la experiencia cotidiana del empresario. Se usan lenguajes diferentes que no contribuyen a un acercamiento. Esto conforma una cultura conservadora y poco innovadora, que la hace poco propensa a arriesgar recursos en la innovación.

El objetivo de inducir un cambio de comportamiento empresarial, que incorpore el proceso de innovación como parte de la actividad normal de la empresa supone un aprendizaje que no puede sino ser interactivo, y realizado a través de la actividad empresarial normal. El objetivo estratégico que emerge es la creación de una capacidad tecnológica que involucre simultáneamente el conjunto de instituciones que forman parte de un sistema innovativo nacional y las destrezas técnicas, organizativas, gerenciales y sociales orientadas a la articulación de las actividades innovativas⁷.

La institucionalidad puede ser de muy distintos tipos, pero se puede identificar dos sistemas fundamentales: en primer lugar, un *núcleo central*, sin el cual no hay actividad innovadora alguna, formado por las empresas, las universidades y las instituciones tecnológicas (que realizan ya sea actividad de investigación y desarrollo o de transferencia tecnológica). En segundo lugar, un *núcleo periférico* que, siendo muy importante también para el desarrollo tecnológico, realiza actividades que son más bien de complemento y fomento de la actividad innovadora. Este sector periférico está formado por el gobierno, el sistema educacional, especialmente de capacitación técnica, el sistema de financiamiento (de capital de riesgo) y lo que podrían denominarse las instituciones para-tecnológicas.

⁷

Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer, *Fortalecimiento de la capacidad tecnológica en países en desarrollo. Enseñanzas de la cooperación técnica alemana*, Estudios e Informes 12/1994, Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1994.

Recuadro: Los fondos concursables como instrumento de política tecnológica en Chile

Los dos pilares básicos del Programa de Ciencia y Tecnología aplicado en Chile desde los años 90 han sido los Fondos para el Desarrollo Tecnológico, FONTEC, y el Fondo para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, FONDEF⁸. Aparte de la contribución específica a la innovación tecnológica, estos fondos tienen como objetivos lograr un aprendizaje institucional respecto de cómo asignar recursos a la innovación, tanto por los usuarios como por el Estado y el sector financiero privado. Entre los usuarios se trata de incorporar la idea de que los proyectos deben competir por los recursos, en función de su relevancia y calidad.

El primero de estos fondos (FONTEC) está orientado a fomentar proyectos empresariales de innovación tecnológica, incluyendo la experimentación a nivel de plantas. Es un programa amplio, no selectivo, basado en la iniciativa empresarial y en el compromiso privado de aportar un co-financiamiento de la inversión. Está estructurado en base a tres líneas de acción: innovación tecnológica, inversión en infraestructura tecnológica y centros de transferencia tecnológica, y servicios científicos y tecnológicos.

La primera de estas líneas diferencia a su vez entre proyectos de hasta cien mil dólares y proyectos superiores a ese monto. El conjunto de estos proyectos puede recibir un subsidio directo y un préstamo blando. Las otras líneas de financiamiento son para la innovación en infraestructura tecnológica y para servicios tecnológicos. En el primer caso se consideran proyectos que fortalezcan la infraestructura tecnológica de las empresas, ya se trate de Centros de Información Técnica, Unidades de Normalización, Certificación de Control de Calidad y Laboratorios Industriales, o Proyectos de Centros de Transferencia Tecnológica presentados en forma asociativa por varias empresas. En el segundo caso se trata de proyectos para el estudio y análisis para la gestión tecnológica, la comercialización de resultados de inversiones en I&D y servicios de capacitación, información y asistencia tecnológica. En general, el financiamiento se basa sólo en aportes crediticios blandos, aun cuando puede considerarse algún componente de subsidio dependiendo del carácter del proyecto.

El programa del FONDEF, en cambio, está más orientado al fortalecimiento de los vínculos entre las empresas y las universidades. Este es un campo tradicionalmente débil, cuyo desarrollo se ha visto obstaculizado por desconfianzas recíprocas. Las universidades, con una preocupación principalmente académica y científica, han tendido a desatender las necesidades concretas de los sectores productivos, las que ven como muy contingentes; y las empresas, por su parte, no ven que las universidades puedan serles de utilidad en sus problemas concretos. Una excepción han sido las relaciones que se han dado por vínculos personales entre académicos y ejecutivos empresariales, las que generalmente han surgido en las etapas de formación profesional. El FONDEF no apoya proyectos de empresas individuales sino en los cuales hay acuerdos de cooperación tecnológica entre alguna institución universitaria y alguna empresa. El destinatario principal es la universidad, en la medida que se asuman proyectos de relevancia productiva.

⁸

En 1995 se creó el FONSIP, Fondo para Programas y Proyectos de Servicio e Interés Público. En su primera etapa está destinado a financiar en forma competitiva los proyectos de los institutos tecnológicos del estado.

Entre las actividades que desempeñan estas últimas están los *controles de calidad, la especificación de normas y estándares, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la acumulación de información y bancos de datos, bibliotecas tecnológicas*. Un sector que está presente en todo el sistema y que es muy estratégico para articular los dos núcleos es el de los *consultores independientes de las empresas*. Por ejemplo, el consultor universitario contribuye a poner en contacto a la empresa con la universidad, llevando a ésta las prioridades y necesidades que se plantean en el sector productivo, y transfiriendo a las empresas la información y el conocimiento necesario para innovar. Los consultores internacionales han adquirido una importancia creciente porque le permiten a las empresas acceder a las fuentes externas de información científica y tecnológica, a la vez que a la oferta de nuevas tecnologías avanzadas.

Las contribuciones del *gobierno* se dan en varios planos. A nivel global, es responsabilidad del gobierno garantizar la *estabilidad y el marco de incentivos económicos* para un desarrollo productivo dinámico. Es la primera condición para la innovación tecnológica y a ella se hizo referencia antes. En un plano también general, existe una variedad de *bienes públicos* que pueden ser muy estratégicos: desde la provisión de infraestructura hasta el sostenimiento del aparato educacional y científico. En el plano más específico a la actividad tecnológica, en las etapas tempranas del desarrollo el apoyo estatal es decisivo para la creación de instituciones tecnológicas, para-tecnológicas y para las actividades de fomento, como la provisión de financiamiento de la innovación, la construcción de parques industriales e incubadoras de empresas. Estas actividades están orientadas a contrarrestar los problemas de falta de garantías, riesgos e inercia, que inhiben la actividad innovadora de la gran mayoría de las empresas.

En relación con las *instituciones tecnológicas*, es difícil que en los países en desarrollo ellas hagan investigación y desarrollo en un sentido estricto, aunque ésta puede ser una aspiración muy legítima de sus equipos técnicos y científicos. Tradicionalmente los institutos tecnológicos han tendido a cierto enclaustramiento y autonomía de prioridades. Más eficacia productiva tiene la transferencia de tecnologías y la adaptación a las necesidades locales, en función de las necesidades de las empresas. Este objetivo por sí solo puede ser una gran contribución al aumento de la productividad. Puede esperarse que en casi todas las actividades productivas, la tecnología existente sea inferior a la mejor práctica mundial. El esfuerzo por captar y transferir esas tecnologías puede tener un gran potencial económico. Pero aun este objetivo limitado supone una capacidad de las instituciones y de las empresas para

adaptarse, no sólo en sus aspectos tecnológicos, sino también en su organización, en el manejo de sus recursos humanos, y en sus vínculos con el entorno. Una experiencia de gran interés que ha habido en Chile y que muestra las posibilidades que se pueden crear a partir de la interacción entre empresas e instituciones tecnológicas es la de la Fundación Chile, institución público-privada que ha sido un semillero de empresas innovadoras durante casi 25 años.

5. Las fases en el proceso de aprendizaje tecnológico

Pero así como las empresas necesitan un entorno que facilite su aprendizaje y la incorporación de una rutina innovadora, también la institucionalidad en su conjunto está sujeta a un proceso evolutivo de aprendizaje, de prueba, error y transformación. Las instituciones del Estado necesitan aprender y experimentar la dinámica de la política de fomento y de innovación, en función de las respuestas obtenidas de las empresas, del sistema financiero y de las instituciones tecnológicas. Estas últimas también deben adaptarse a orientar su actividad en función de necesidades de las empresas, más que en función de agendas de investigación definidas independientemente. Lo mismo vale para las instituciones financieras, las que deben aprender a evaluar los riesgos de la innovación, a valorar sus costos y sus eventuales beneficios. Es preciso desarrollar un lenguaje común. Todo esto toma tiempo. Es por ello que existen propuestas para diferenciar etapas en el desarrollo de un sistema nacional de innovación, las cuales deberían tener objetivos diferentes⁹.

A. Prioridades para la fase temprana de una estrategia de innovación

El objetivo de esta fase es hacer un aprendizaje colectivo en tres sentidos, al menos: por parte del Estado, la formulación y gestión de una estrategia para el desarrollo de la innovación tecnológica; por parte de las empresas, la incorporación de la idea de que la innovación debe ser una actividad normal y permanente en los procesos productivos; y por parte de las instituciones tecnológicas, el aumento de su capacidad para mejorar la infraestructura física, humana y de información, y la eficiencia con que usan sus recursos, así como su adaptación para satisfacer mejor las necesidades de las empresas.

⁹ Morris Teubal, "Towards an Evaluation of Chile's FONTEC and FONDEF Programs", documento no publicado, Santiago, 1994.

El Estado debe aprender a generar una capacidad técnica de alto nivel, tanto en cuanto al diseño general como a la implementación y formulación de las políticas de fomento. Ello implica no sólo el reclutamiento de un staff técnico bien calificado, sino también en estrecha comunicación e información con el sector privado y el sector institucional. Este staff tiene varias responsabilidades fundamentales al nivel de la implementación de políticas: identificar fallas de mercado (y también fallas del Estado), estimular la formación de redes de cooperación inter-sectoriales (Estado-empresarios-instituciones) destinadas al aprendizaje colectivo y a la creación de externalidades, elaborar instrumentos eficaces de políticas, fortalecer la capacidad de evaluación ex-ante y ex-post de proyectos innovadores, construcción de indicadores que permitan medir desempeños y resultados de las políticas innovadoras, hacer seguimiento de los proyectos innovadores para identificar factores asociados al éxito, discernir y analizar los tipos de condicionamientos que se le imponen a las empresas para participar en los proyectos y en los programas de cooperación, codificar el conocimiento adquirido, tanto en relación a los resultados de los proyectos innovadores como en relación a la propia gestión estatal a fin de difundir la experiencia acumulada.

El aprendizaje empresarial, a su vez, se estimula en esta fase si se focaliza en el desarrollo de una *capacidad de formulación de proyectos innovadores*. La experiencia sugiere que ésta es mayor allí donde se practica el diseño de estrategias empresariales a mediano y largo plazo¹⁰. Una empresa sin visión de largo plazo difícilmente aborda proyectos innovadores, salvo que esté sometida a situaciones de crisis ante las cuales la disyuntiva es innovar o desaparecer. Si la innovación ha de convertirse en un proceso permanente de las empresas, ella debe pasar a ser parte del comportamiento habitual del staff empresarial. Es lo que se denomina la formación de una "*rutina innovadora*", expresión en cierta medida contradictoria pero ilustrativa. Las empresas que "rutinizan" su actividad de innovación pasan a ser más autónomas y requieren menos del apoyo de las políticas. La rutinización innovadora implica una actividad permanente de formulación de proyectos en los diversos ámbitos de la empresa, de acuerdo a ciertas pautas estándares que incluyen objetivos precisos, los recursos a utilizar y los indicadores de evaluación de los resultados. También implica una codificación interna en la empresa de factores condicionantes del éxito de los proyectos innovadores, a fin de realizar una pre-selección de proyectos cuando existen varias alternativas. Un componente esencial de este enfoque es un nuevo tipo de relaciones de trabajo en la empresa, buscando la superación de los modelos jerárquicos tradicionales y

¹⁰ Teubal, op. cit.

el desarrollo de modelos basados en la cooperación interna y la formación de equipos flexibles de trabajo¹¹.

A nivel del ámbito privado, un sector de creciente importancia distinto de las empresas propiamente tales es el de los *consultores técnicos*. Este es un mercado poco desarrollado, pero probablemente tenga progresos a medida que se profundice la política tecnológica y que el sector privado le asigne mayores recursos a la innovación. Especialmente en el caso de la pequeña y mediana empresa, que difícilmente puede formar equipos técnicos propios, el desarrollo de un mercado diversificado de consultoría es de enorme importancia. Este sector se ubica en el nivel intermedio entre las empresas, el Estado y las instituciones tecnológicas. A menudo se trata de personal que pertenece a estas últimas, que además ejerce labores de consultoría. Esta situación tiene un aspecto problemático y es el conflicto de intereses que se produce entre las instituciones tecnológicas, sobre todo universitarias, y los consultores individuales. El mercado tiende a remunerar mejor la consultoría privada y por lo tanto, estimula la salida de personal técnico de las instituciones universitarias o, en el mejor de los casos, a disminuir su dedicación institucional. Ello debilita estas instituciones, en cuanto una parte importante de su quehacer es la formación de equipos estables, comprometidos con objetivos de largo plazo que van más allá de las misiones técnicas específicas. Este debilitamiento ha sido muy relevante en Chile en las últimas dos décadas, lo que ha dejado mal paradas a las universidades tradicionales. De ahí la validez que tienen programas, como el FONDEF, orientados simultáneamente al fortalecimiento institucional de las universidades y a la promoción de la innovación tecnológica empresarial. Pero requiere un apoyo estatal explícito y significativo al fortalecimiento de los recursos humanos, científicos y tecnológicos, para lograr masas críticas, estabilidad institucional y proyección a futuro, condiciones indispensables para motivar las vocaciones científicas y técnicas.

B. La fase avanzada de la política tecnológica

Al madurar las condiciones de la actividad innovadora, se pueden hacer los siguientes supuestos: se ha generalizado la demanda empresarial por innovación tecnológica, se han reducido o eliminado las más importantes fallas del mercado (y del Estado), se han establecido rutinas innovadoras incluso en las PYMES.

¹¹ PREALC, "Las relaciones entre cambio tecnológico y empleo o cómo armar el rompecabezas", *Documento de Trabajo* N° 350, 1990, Santiago.

En esta etapa corresponde enfatizar la selectividad y prioridades de las políticas tecnológicas y de los recursos públicos puestos a disposición del sector privado. Cuando la demanda empresarial es débil y tiende a haber excedentes de recursos públicos, no cabe imponer criterios de selectividad en los proyectos. Más bien, se trata de universalizar el comportamiento innovador. Cuando la demanda se ha activado y supera los recursos disponibles en forma persistente, es inevitable introducir algunos criterios de selectividad, ya sea sectoriales o regionales. En el caso de recursos como los destinados principalmente a la investigación científica y tecnológica no vinculada a objetivos productivos, es válido aplicar sólo criterios de excelencia técnica, dejando muy abierto el espectro de opciones temáticas. Pero en el caso de proyectos que priorizan la relevancia productiva, tiene más justificación imponer ciertos criterios de selectividad para períodos concretos de tiempo. Se supone que hay mayor información sobre las necesidades a corto y mediano plazo y que se ha desarrollado un sistema más denso de redes de cooperación público-privada. En último término, las políticas de innovación deben orientarse por las posibilidades de utilización en los sectores productivos y por lo tanto, éstos tienen mucho que decir en cuanto a las prioridades temporales. No puede ser un criterio definitivo, porque dentro del sector privado también hay conflictos de intereses y distintos grados de información, pero la opinión privada, que refleja mejor la señal del mercado, no puede estar ausente en el momento del establecimiento de prioridades para la asignación de recursos. La voz del Estado es también relevante en cuanto a interpretar las señales que están más allá del mercado, como las necesidades sociales, de la comunidad científico-técnica, de la protección de los recursos naturales y las necesidades de la propia soberanía nacional. De hecho, en los países desarrollados, incluidos los Estados Unidos y las grandes potencias europeas, las políticas tecnológicas generalmente parten del establecimiento de prioridades al nivel central del Estado.

Esta fase más avanzada también requiere mayor capacidad de análisis de resultados y sus condicionantes, sistematizar la búsqueda de oportunidades de innovación, desarrollar instrumentos de fomento de proyectos pre-competitivos, promover la especialización y la creación de ventajas competitivas de las instituciones tecnológicas, profundizar la cooperación internacional y el desarrollo de nuevos instrumentos de financiamiento de la innovación.

En síntesis, el cambio tecnológico tiene una importancia central para el desarrollo productivo. Sin embargo, la tecnología, en su sentido más amplio, no es sólo un bien que se transa en el mercado. Se pueden transar tecnologías específicas y aplicadas a objetivos concretos, que tienen carácter de bienes priva-

dos, pero ello no desarrolla la capacidad tecnológica de un país (que se asemeja mucho a los bienes públicos). Se trata de un proceso de aprendizaje colectivo que es lento, sostenido y supone un entorno institucional interactivo, que debe vincularse a una red social amplia, que incluye el sistema educacional, el sistema científico y el sistema productivo.

CAPITULO XI

NUEVAS REFORMAS PARA CONSTRUIR LAS RELACIONES PUBLICO-PRIVADAS

1. Introducción

Entre fines de los '80 y primera mitad de los años '90 se realizaron las reformas económicas básicas en la mayoría de los países de la región. En lo fundamental estas reformas se orientan a flexibilizar los mercados, ampliando su cobertura y disminuyendo muchas intervenciones del Estado que generaban distorsiones e ineficiencias, como un exceso de control sobre la asignación de inversiones, restricciones al comercio exterior y al mercado de capitales, empresas públicas cuya justificación como tales había desaparecido en las nuevas condiciones de la economía. Muchas de estas reformas no se han completado y están en curso. Pero a medida que las economías se han estabilizado, están más abiertas y ha mejorado su eficiencia, se detecta que hay otros ámbitos de la institucionalidad económica que han permanecido rezagados e impiden un pleno aprovechamiento de la modernización económica.

De hecho, en un informe sobre las reformas económicas en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo expresaba su desilusión por el desempeño de la región durante los años '90. A pesar de que en la mayoría de los países ya se habían implementado muchas reformas básicas, se había iniciado la recuperación y restablecidos los flujos de inversión extranjera, el crecimiento económico promedio fue un modesto 3,5% por año, algo más de la mitad que el crecimiento en la década pre-reforma de los años '60'. Se preguntaba el BID, como también muchos otros analistas, qué podría explicar este bajo desempeño. La hipótesis más aceptada es que todavía hay importantes ámbitos en los cuales la modernización no ha penetrado suficientemente, por lo cual sigue habiendo carencias que impiden un desarrollo más dinámico.

¹ BID, op. cit. Véase también el reciente estudio de Barbara Stallings y Wilson Peres, *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, 2000, Santiago.

Si bien este planteamiento es ampliamente aceptado, hay discrepancias cuando se trata de precisar cuáles son los temas específicos que requieren mayor prioridad en lo que podrían ser las "reformas de segunda" generación. Para muchos analistas, la mayor prioridad debiera estar en la profundización de la liberalización financiera y de las privatizaciones de empresas públicas y seguridad social. Para otros, lo que está haciendo crisis es la desigualdad social que se intensificó durante los años '80 y no ha logrado revertirse. Esto podría requerir un retorno a un activismo estatal, a partir de un diagnóstico de que el mercado no tiene mecanismos para generar la equidad en la distribución del ingreso. El planteamiento levanta polémica ya que parecería necesario retornar a un debate que confronta la acción del Estado con la del mercado.

En una tercera interpretación, el aprovechamiento pleno de las reformas de mercado supone un desarrollo de la institucionalidad básica con que muchos países no cuentan o cuentan en forma insuficiente. Un caso extremo es el de países de la ex Europa Oriental, especialmente Rusia, donde se liberalizaron los mercados y se privatizaron las empresas estatales, pero sin que hubiera una clase empresarial moderna, un Estado de derecho o un sector público con capacidad profesional y técnica para comprender las reglas del mercado y poder aplicar sistemas regulatorios modernos. En América Latina hay países que también sufren carencias importantes en el desarrollo de su institucionalidad, donde por años existieron dictaduras y regímenes económicos muy cerrados que ampararon toda clase de corrupción. Una tesis fundamental del Banco Mundial es que sin instituciones sólidas y de buena calidad es muy difícil implementar estrategias eficaces de desarrollo.

Cuadro XI.1. Aumento del PIB en períodos determinados, 1950-1998^a
(Porcentajes)

Países	Período base (1950-1980)	1991-1998
<i>Alto crecimiento</i>		
Argentina	3,8	5,8
Bolivia	3,5	4,3
Chile	3,9	7,7
Perú	4,9	4,6
Promedio simple	4,0	5,6
<i>Bajo crecimiento</i>		
Brasil	7,0	1,8
Colombia	5,1	3,6
Costa Rica	6,5	4,0
Jamaica	5,5	0,2
México	6,5	3,1
Promedio simple	6,1	2,5
Promedio simple, total	5,2	3,9
Promedio ponderado, total	6,0	3,2

Fuente: Bárbara Stallings y Wilson Peres, *op. cit.*, cuadro IV.7, basado en André Hofman, "Economic growth and performance in Latin America", serie Reformas económicas, N° 54 (LC/L.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

Nota: ^a Tasa media compuesta anual de crecimiento.

Este capítulo abordará el tema desde el punto de vista de las nuevas relaciones que se están construyendo entre el Estado y el mercado o, si se quiere, entre la acción pública y la acción privada, a través del desarrollo de la institucionalidad político-económica. En efecto, después de los debates que han tenido lugar durante dos décadas, mirando al Estado y al mercado como mecanismos competitivos, en que el mayor espacio de uno significaría menor espacio para el otro, sería lamentable volver a esos términos, que no dan suficiente cuenta de las importantes transformaciones que han tenido las economías y las sociedades. Entre éstas, debe tomarse nota de la pérdida de la centralidad de la política en una sociedad que adquiere más autonomía, porque está mejor informada, es capaz de constituir nuevos intereses, se globaliza y tiene posibilidad de acceder a múltiples tipos de recursos. Se reivindican los espacios locales y regionales, al mismo tiempo que las vinculaciones internacionales.

Como ha señalado Joseph Stiglitz², el debate de fines de siglo ha cambiado los términos de la discusión, a la luz de los análisis empíricos sobre las experien-

² Joseph Stiglitz, "Redefining the Role of the State", World Bank, 1998.

cias de reformas, como también a la luz de experiencias exitosas de desarrollo, en particular las de países asiáticos (independientemente de la crisis financiera de 1997-98). En este nuevo debate ya no se mira al Estado y al mercado como mecanismos alternativos, sino más bien se pregunta cómo se complementan para crear una sinergia que potencie sus respectivos aportes al desarrollo. ¿Cómo pueden el Estado y el sector privado actuar como socios en un objetivo común, que es el desarrollo nacional? ¿Cómo pueden ambos construir una visión país, que de cuenta de las demandas por mayor bienestar económico y social, pero también de las necesidades de participación y de cohesión social? Ambos representan dos lógicas, una la de la acción colectiva centralizada, en tanto el sector privado, la de la acción individual. Pero el abordaje de los nuevos desafíos requiere ambos tipos de acciones, articuladas en una visión común y compartida del desarrollo e integradas en una institucionalidad coherente con los nuevos desafíos.

El planteamiento central de este capítulo es que la articulación público-privada pasa por el desarrollo de nuevas institucionalidades, las que no representan necesariamente al Estado o al sector privado, sino a una acción colectiva descentralizada, enraizada en intereses sociales específicos, que adquieren autonomía para su acción privada, pero enmarcándose en criterios colectivos más amplios. Visto desde otro punto de vista, se trata de institucionalidades que buscan potenciar las posibilidades de iniciativa individual que ofrece el mercado, pero reconociendo límites derivados de su insuficiencia e imperfecciones. Instituciones que estimulan y eliminan barreras a la iniciativa individual, pero también le ponen límites y restricciones cuando se amenazan intereses generales.

Detrás de este planteamiento está el supuesto de que existe un interés general, cuyo logro requiere el pleno potenciamiento de los intereses específicos y la movilización de las iniciativas y creatividades individuales, pero enmarcadas en esos intereses generales. Se define así un nuevo ámbito de acción, que no es ni el Estado ni el mercado, sino un espacio articulado donde ambos confluyen. Por cierto, las características específicas que asuma esa institucionalidad dependerán en cada país de su historia, de sus fortalezas y debilidades y de sus estadios de desarrollo.

En una primera sección, se revisan algunos conceptos teóricos tradicionales, que identificaron en distintas épocas los méritos y las deficiencias del Estado y del mercado, y se sintetiza el enfoque más reciente que se ha dado en llamar

el neo-institucionalismo³. A partir de este enfoque, se plantean los principales cambios institucionales o "reformas de segunda generación", los cuales dicen relación principalmente con las funciones regulatorias del Estado.

2. Una revisión teórica sobre las fallas del mercado y del Estado

Es conveniente resumir en forma apretada las fallas clásicas del mercado, así como las "nuevas fallas de mercado" que se ha detectado, y las "fallas del Estado".

La literatura neo-clásica de la economía tuvo un momento culminante cuando el economista francés Leon Walras formuló el modelo del equilibrio general en base a una economía perfectamente competitiva y sin interferencias. Este modelo demostraba las condiciones para alcanzar un óptimo económico, en el cual los recursos se asignan con la máxima eficiencia a sus usos más productivos. En ese óptimo, la sociedad alcanza su máximo bienestar y no sería posible mejorar a ningún individuo sin empeorar a otro. Otro tema distinto era cómo se llega a ese óptimo a partir de una situación dada. El proceso, según Walras, era el de prueba y error, según el cual, los agentes económicos y los consumidores estarían ajustándose permanentemente en función de las señales de los precios. Cada agente, al buscar su máxima satisfacción personal, contribuiría a un ajuste de los mercados y de los precios, hasta alcanzar el óptimo, en el cual nadie estaría interesado en nuevos ajustes.

Un tema que surgió es que este proceso de ajustes sucesivos podría requerir tiempos muy largos. Fue preciso reconocer que si hubiera una especie de martillero, es decir, un agente externo a la economía, que pudiera acelerar el traspaso de información y la toma de decisiones, los ajustes podrían ser muy rápidos. Es interesante este aspecto, porque muestra que a pesar de la extrema elegancia y rigurosidad formal del análisis walrasiano para demostrar la posibilidad de un óptimo económico en condiciones competitivas y descentralizadas, no pudo resolver un tema tan crucial y relevante para una sociedad concreta como es el tiempo que pueden tardar los ajustes, durante el cual pueden subsistir situaciones sub-óptimas, donde no se aprovechan plenamente los recursos disponibles. Como los parámetros que determinan una situación óptima en un instante dado son cambiantes, en la práctica el estado normal de una economía de mercado sería de sub-óptimo, ya que siempre estaría ajustándose a nuevas condiciones.

³ Enfoque desarrollado por Douglas North, Premio Nobel de Economía

Walras quería demostrar que una economía de mercado, al menos teóricamente, puede autorregularse espontáneamente. Casi es comparable a una máquina perfecta que funciona por sí sola. Pero en la medida que se la pone en un contexto histórico, donde el tiempo importa y es relevante, ya no puede prescindir de un agente exógeno que facilite el proceso de ajuste. La función del martillero es transmitir información más rápidamente que los mercados. Pero esto implica una especie de martillero extremadamente bien informado y capaz de transmitir esa información a todos los agentes involucrados, cosa que tampoco es muy realista suponer en una sociedad concreta.

El modelo de Walras tenía implicancias microeconómicas y macroeconómicas. Mientras aquéllas se referían a los mercados individuales, a nivel macroeconómico la implicancia era que no debía haber desajustes globales entre oferta y demanda, porque todo lo que se produce se gasta. Los productores, incluidos los trabajadores, perciben un ingreso, el cual se gasta ya sea en consumo o en inversión. De ahí el famoso *dictum* de que "la oferta crea su propia demanda", consagrado por otro economista francés, Juan Bautista Say. Los ciclos económicos y la inestabilidad serían turbulencias debidas a factores ajenos al funcionamiento básico de la economía.

Este fue el tema que se abordó críticamente en los años '30, por la teoría keynesiana. Keynes demostró que ese *dictum* era inválido. No necesariamente la oferta crea su propia demanda, porque los perceptores de ingresos pueden no gastar una parte y atesorarla. De aquí surgió la teoría macroeconómica moderna, a partir de Keynes, que tuvo vigencia durante cerca de 50 años.

Simultáneamente, se desarrolló también una revisión crítica del modelo competitivo de mercado, en cuanto a su posibilidad de generar un óptimo económico. Es la literatura que se ha centrado en las "fallas del mercado". Se pueden reconocer dos grandes aproximaciones que se refieren a la literatura hasta los años '60, y que denominamos "*las viejas fallas del mercado*" y la literatura más reciente, desde los años '70, sobre "*las nuevas fallas del mercado*". Asimismo, se ha desarrollado también una literatura sobre "*las fallas del Estado*".

1) Las viejas fallas del mercado:

- Externalidades
- Competencia imperfecta y monopolios
- Provisión de bienes públicos

2) Las nuevas fallas del mercado

- Mercados incompletos
- Información incompleta y asimétrica
- Costos de transacción

La existencia de estas fallas, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico, propició la intervención del Estado, como un agente externo que podría corregir las distorsiones provocadas por esas fallas con instrumentos de políticas que reproducirían las condiciones óptimas. Frente a los desequilibrios macroeconómicos, correspondería una acción a través de la política fiscal, ya fuera tributaria o de gasto. Ante los desequilibrios microeconómicos, correspondería aplicar instrumentos que corrigieran los precios de mercado. Por mucho tiempo se supuso un Estado con suficiente información como para conocer las "condiciones cercanas al óptimo social" y benevolente como para actuar sin otros intereses que los de la sociedad. Estos supuestos también han sido cuestionados.

En tiempos más recientes surgió una literatura que propuso una nueva visión frente a las fallas de los mercados y del Estado. En la medida que los derechos de propiedad estén bien definidos, y se deje actuar libremente a los agentes, la falla por externalidades tendería a corregirse espontáneamente porque los individuos llegarían a acuerdos privados para compensarse recíprocamente. El dueño de una colmena, por ejemplo, que se beneficia de las flores del vecino, estaría dispuesto a pagarle una compensación a este último, para que mantenga el cultivo de flores. Ello supone una negociación y un contrato. Pero esta solución supone ausencia de costos de transacción (tiempo, relaciones sociales, riesgo de incumplimiento). Si estos costos no son triviales, la solución privada deja de tener validez y sigue en pie la necesidad de que un agente externo, como el Estado, promueva una acción de fomento para producir la externalidad. Esa acción pública podría ser un subsidio al productor de flores y un impuesto al productor de miel, como se propuso en la literatura tradicional; o una acción facilitadora de un contrato privado, mediante una regulación pública de los derechos y deberes de cada parte a objeto de disminuir los costos de transacción, como se propone en los nuevos enfoques de políticas públicas. Pero en ambos casos se requiere un agente estatal.

Los proponentes de las soluciones privadas no se dieron por vencidos y argumentaron que aun en este caso, no se desprendía necesariamente que la solución estatal era la óptima. En efecto, la intervención estatal tiene costos y le impone costos a la sociedad. En particular, se argumentó que la acción estatal

induce la formación de grupos de interés los que a través del proceso político, en especial el *lobby*, presionan para obtener compensaciones con argumentaciones espúreas sobre supuestas externalidades. Incluso suponiendo la existencia real de éstas, habría que balancear el beneficio neto de producir las externalidades contra el costo de las posibles distorsiones generadas por el Estado, aparte del costo directo absorbido por la burocracia pública.

Por lo tanto, se identificó un conjunto de fallas del Estado, que pueden desaconsejar su intervención, aun en forma indirecta.

3) Las fallas del Estado

- Creación de un mercado político a través de grupos de interés
- Incentivos a la búsqueda de rentas
- Incentivos a la corrupción y el desperdicio: el problema del agente y el principal

Estas fallas, por cierto, son propias no sólo del Estado, sino de toda organización de gran tamaño que se ve afectada por el problema del agente y el principal. Es decir, también pueden afectar al sector privado. La diferencia es que en tanto en el caso del Estado el costo recae en la sociedad, cuando se trata de fallas privadas el costo lo asume la propia organización. Podría agregarse, "hasta donde lo asume", porque es relativamente fácil en situaciones monopólicas traspasar ese costo a los consumidores o usuarios. Distinto es el caso en economías competitivas y abiertas.

Si tanto el mercado como el Estado fallan, ¿cómo resolver el impasse? ¿Cómo se opta por un diseño institucional? De partida, esto significa reconocer que vivimos en mundos imperfectos, con Estados y sistemas de mercado imperfectos. Son estas realidades las que hay que tomar como punto de partida, en vez de construir modelos ideales que suponen mecanismos funcionando en forma óptima. De lo que se trata es de aprovechar y potenciar los beneficios propios de cada sistema, minimizando los riesgos y deficiencias que ellos presentan.

Teniendo en cuenta, entonces, las fallas que se pueden producir en uno u otro mecanismo de coordinación económica, Joseph Stiglitz ha hecho seis proposiciones para maximizar la eficiencia de un sistema público-privado⁴. Ellas consisten en una proposición básica y cinco proporciones derivadas. La proposición básica es:

⁴ Stiglitz, op. cit. Estrictamente, propone cinco criterios. Hemos explicitado un sexto criterio, nuestra proposición básica, que está contenida en el análisis de este autor.

- 1) Para minimizar las fallas del Estado, y en particular las que se derivan de la presencia de grupos de interés que presionan por privilegios, el Estado debe usar los instrumentos del mercado en sus decisiones, tanto como sea posible. Esto es, básicamente los instrumentos que generan condiciones competitivas y abiertas. Se trata de licitaciones, concursos abiertos, sub-contrataciones, información de mercado para evaluar sus decisiones, etc. La ventaja de estos instrumentos es que protege al Estado del riesgo de quedar sujeto a las presiones de grupos de interés y sus decisiones se hacen más transparentes y objetivas⁵.

Las proposiciones derivadas son:

- 2) Restringir la intervención estatal en las áreas donde hay evidencia concreta de que existen influencias sistemáticas de grupos de interés. Un ejemplo notorio al respecto es el comercio internacional, donde existen fuertes presiones para erigir protección a los productores nacionales frente a la competencia externa.
- 3) Promover acciones estatales que aumenten la competencia y restringir aquellas acciones que disminuyen la competencia. El caso más claro, que se abordará con más detalle en la sección siguiente, es la regulación de sectores de utilidad pública, como telecomunicaciones, donde una política basada en la competencia resulta más exitosa que una política basada en el amparo a monopolios regulados.
- 4) Favorecer la entrega de información al público y evitar la confidencialidad. Esta última aumenta el poder de quienes tienen acceso a esa información y por lo tanto, estimula el uso abusivo del poder y el riesgo de influencias indebidas. Según Stiglitz, los argumentos que tradicionalmente se dan para mantener la confidencialidad (por ejemplo, evitar un daño a la gobernabilidad) son espúreos y el daño que puede hacer la filtración inesperada puede ser muy superior. La apertura de la información beneficia también la participación, la democracia y la responsabilidad.
- 5) Estimular la provisión privada de bienes públicos, no sólo a través de las empresas sino también de las organizaciones no gubernamentales. Esta política estimula la competencia, desarrolla nuevos mercados, aumenta la información y descongestiona al Estado de funciones proveedoras. Esta proposición es el fundamento de nuevos enfoques a las

⁵ En estricto rigor, el Estado no queda totalmente protegido de presiones espúreas aun cuando use estos instrumentos, ya que siempre puede haber manipulación o seudolicitaciones amparadas en la corrupción. Por ello, se requiere que también el Estado esté sujeto a la fiscalización de entidades contraloras autónomas.

políticas sociales, permitiendo la incorporación del sector privado en áreas que tradicionalmente se consideraban vedados para éste, bajo el supuesto de que se trata de sectores que por definición no son rentables. Esta política supone una diferenciación entre el financiamiento de un programa y la provisión de los bienes o servicios. El Estado puede retener la función de financiamiento a determinados grupos de usuarios, pero con una provisión privada⁶.

- 6) El Gobierno debe buscar un equilibrio entre la representatividad democrática y la capacidad técnica. Esta proposición es fundamental para darle un sentido democrático a la acción de Gobierno, incluidas las políticas anteriores. Ella apunta al reconocimiento de que en último término, un Gobierno debe dar cuenta de su gestión a la ciudadanía y esto significa no sólo una buena gestión técnica, sino también una adecuación a los valores y objetivos que la sociedad privilegia a través del proceso democrático. Con la mayor complejidad de las decisiones públicas y la necesidad de profesionalización de la gestión del Estado, aumenta el riesgo del enclaustramiento de los equipos técnicos de Gobierno. Este riesgo se presenta en todos los ámbitos de la gestión pública, pero donde ha sido más conspicuo en años recientes es en la política monetaria, con la autonomía que han adquirido los bancos centrales. La pregunta crucial es si los bancos centrales son soberanos para decidir los objetivos de la política monetaria o deben asumir algún tipo de restricción o compromiso con los objetivos de la política macroeconómica, definidos en las instancias políticas. Pero de la misma manera el problema se puede plantear en otros ámbitos, como el de la salud pública, por ejemplo. ¿Cómo compatibilizar el funcionamiento técnicamente óptimo de un sistema de provisión de salud con los objetivos políticos que éste debe asumir y que implican decisiones sobre qué grupos sociales serán privilegiados o qué tipos de enfermedades serán prioritarias?

Puede parecer, a primera vista, que las proposiciones anteriores no se diferencian de la propuesta neo-liberal, que abogó en los años '80 por una disminución de las funciones del Estado y una liberalización de los mercados. Pero ello no es así. Detrás de cada una de estas proposiciones está la idea de un Estado que se fortalece en lo que le es más propio y renuncia a aquellas acciones en que es manifiestamente débil. Disminuir su acción en áreas donde hay

⁶ Ver al respecto Carmen Celedón y César Oyarzo, "Hacia una garantía universal en la salud: una nueva relación entre lo público y lo privado", en Oscar Muñoz, ed., *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años '90*, op. cit.

abundantes riesgos de presiones de grupos de interés es abrir el espacio a la competencia, la que requiere ser protegida y estimulada. La función del Estado aquí se reconvierte desde la protección a determinados sectores, a la implementación de una política de competencia real, cuyos beneficiarios son la amplia masa de consumidores. Esto supone regulaciones y una institucionalidad de jurisprudencia económica, destinada a impedir los abusos y oportunismos que surgen en mercados no competitivos. No es una tarea menor para Estados usualmente débiles y con escasez de recursos financieros y humanos.

Una política de información abierta y amplia, por otra parte, supone también un gran esfuerzo político, técnico y financiero del Estado. Pero en una época, como la actual, de fortalecimiento de la ciudadanía y de los mercados, así como de los intercambios internos y externos, organización de redes y acceso al ciberespacio, el acceso a la información ha pasado a ser un bien de alto valor pero que requiere inversiones en infraestructura, en capital humano y capital social. El Estado debe ejercer un liderazgo y establecer condiciones para el acceso masivo a la información, sin que necesariamente tenga que ser el proveedor de la infraestructura.

Quizás la responsabilidad más central del Estado sea la de asegurar la legitimidad política de las decisiones, lo cual significa asumir las demandas ciudadanas y procesarlas políticamente en base a su representatividad y al interés común. Este tema es complejo, especialmente a medida que la sociedad civil asume más protagonismo y se desarrollan las organizaciones de base. Nuevamente, surge el riesgo de que las organizaciones sociales se conviertan en otros tantos grupos de interés que abogan y presionan por la defensa y protección de intereses sectoriales. El Estado debe buscar un balance delicado entre el estímulo a la participación social y la defensa del bien común, que va más allá de cualquier grupo específico.

3. Importancia de las instituciones para el desarrollo

La construcción de nuevas formas de articulación entre el Estado y el mercado implica una verdadera innovación institucional. En lugar de mirarla como posibles retrocesos de la acción del Estado o del mercado, como en un juego de suma cero, estático, se trata de asumirla como un proceso dinámico, que plantea nuevas necesidades pero también nuevos recursos y tecnologías. Esto supone también un recambio permanente de las responsabilidades del Estado

y del mercado. Funciones que tradicionalmente requirieron la acción del Estado, como fue por ejemplo, en el período de post-guerra, la organización de empresas estratégicas para la industrialización, pierden sentido cuando esas industrias dejan de serlo y los productos respectivos pasan a tener un carácter convencional y son susceptibles de obtenerse en mercados competitivos. A fines del siglo XX, por ejemplo, ya no tuvo sentido que el Estado mantuviera una industria siderúrgica, que sí lo tuvo a mediados del siglo. Entonces, la privatización de las respectivas empresas no puede leerse como una pérdida de espacio del Estado, toda vez que ya esa función empresarial había perdido su carácter estratégico e incluso la rentabilidad del patrimonio podría ser inferior a la de usos alternativos. De la misma manera, el desarrollo de nuevos mercados que sí tienen carácter estratégico, como el de la informática, o de derechos ambientales, puede justificar una acción explícita del Estado. Por ejemplo, la Internet no habría podido desarrollarse si el Gobierno Federal de los Estados Unidos no hubiera desempeñado un papel decisivo en el financiamiento y la promoción de la red⁷. Pero nótese que una cosa es promover y financiar actividades tecnológicas de punta y otra es emprender la producción y comercialización de los productos o servicios resultantes. Si de por medio existen externalidades importantes, como en el ejemplo de la Internet, el Estado tiene una responsabilidad en asignar los recursos financieros, pero no necesariamente en la provisión de los servicios, lo que perfectamente puede ser asumido por el sector privado.

A partir de su experiencia de muchos años en el financiamiento de proyectos de inversión en múltiples países, el Banco Mundial ha sugerido algunos criterios operativos para identificar el carácter de la institucionalidad público-privada que puede ser más recomendable para diversos países. Estas recomendaciones están basadas en el hecho de que la calidad y capacidad de las instituciones son relevantes en el momento de definir las reglas del juego entre Estado y mercado. De aquí se derivan tres hipótesis muy simples, a partir de la evidencia empírica obtenida por el Banco. Ellas son:

- 1) Instituciones de buena calidad inciden positivamente en el crecimiento económico. De una muestra de 94 países industriales y en desarrollo, para el período 1964-93 y controlando por las variables que explican el crecimiento económico, el Banco estimó que los países con "buenas instituciones" y "políticas con bajos grados de distorsión", lograron tasas de crecimiento promedio del ingreso per capita de 3% anual. Es una tasa bastante significativa para un período de casi 30 años.

⁷ Banco Mundial, *Informe del Desarrollo Mundial 1997*, op. cit.

- 2) En contraste, países que también tenían políticas con bajas distorsiones pero carecían de "buenas instituciones", tuvieron una tasa de crecimiento de sólo 1,4% por año.
- 3) Finalmente, los países que carecían de ambos atributos, sólo crecieron al 0,4% por año, una tasa muy modesta y que posterga por muchos años un mejoramiento significativo en los niveles de vida⁸.

Las instituciones son calificadas como de "buena calidad" cuando cumplen atributos como los siguientes:

- Cumplimiento eficaz de los objetivos de las políticas que se implementan a través de ellas
- Previsibilidad de sus efectos
- Seguridad en las reglas del juego
- Credibilidad
- Bajos niveles de corrupción
- Transparencia de las decisiones

Estos atributos surgen de las opiniones de una muestra grande de empresarios de diversos países acerca de lo que consideraban como "*instituciones de buena calidad*".

¿Cuáles son las instituciones más relevantes y que a juicio del sector privado son fundamentales para estimular un desarrollo dinámico? El Banco Mundial las agrupa en *cinco categorías*, a un nivel bastante general, que podrían especificarse mucho más en un análisis más detallado. Ellas son:

- 1) El marco jurídico y los derechos de propiedad
- 2) La institucionalidad macroeconómica
- 3) La institucionalidad regulatoria
- 4) La institucionalidad social
- 5) La institucionalidad ambiental

4. El marco jurídico y los derechos de propiedad

En la sociedad moderna la existencia de un Estado de derecho y un marco jurídico eficaz y confiable es un requisito fundamental para el funcionamiento de la sociedad política y económica. Con la globalización y la

⁸ Banco Mundial, *Informe del Desarrollo Mundial 1997*, Panorama general, gráfico 5, op. cit.

informatización, cada vez más las transacciones implican contratos complejos, donde están involucrados cuantiosos valores. Pero la sociedad moderna también se caracteriza por el aumento de la criminalidad y el oportunismo. Los mismos medios tecnológicos y económicos están al servicio de quienes operan dentro de la legalidad como de aquellos que se ubican fuera de ella. Por lo tanto, para los agentes económicos es esencial que al momento de localizar sus inversiones o asumir compromisos económicos, exista una institucionalidad legal y jurídica que proteja sus intereses ante el fraude, el abuso, la corrupción o la violencia, incluidas las amenazas desde el propio Estado.

Algunos problemas específicos han venido adquiriendo una creciente relevancia en tiempos recientes. Se trata de las *normas que regulan y definen la propiedad, de las situaciones de falencia y quiebra económica, y de la necesidad de tribunales económicos especializados*.

La existencia de la propiedad privada es consustancial al sistema de mercado capitalista. Esta institución es la base de los sistemas de incentivos que estimulan el trabajo, el ahorro, la inversión y el crecimiento económico. Aunque en principio todas las economías de mercado la reconocen, el proceso de modernización y cambio genera la necesidad de innovaciones institucionales en la aplicación del derecho de propiedad. Se pueden mencionar dos ejemplos: en primer lugar, la mayor importancia que ha adquirido la *propiedad intelectual*, como producto del esfuerzo creativo de científicos y técnicos en todos los ámbitos de la vida humana. La informatización ha aumentado sustancialmente la capacidad de innovación en las profesiones y en los servicios más avanzados, elevando la productividad de éstos. Por lo tanto, ha sido necesario legislar, institucionalizar y regular la propiedad intelectual para proteger los derechos de quienes aportan creativamente a una mejor organización de la vida moderna. Un segundo ejemplo es el opuesto al anterior. Se trata de la sobrevivencia de *formas más primitivas de propiedad de la tierra*, donde no existen derechos individuales sino más bien derechos ancestrales no institucionalizados. En América Latina existen numerosas comunidades de pueblos que comparten territorios comunes, ya sea por motivos étnicos o de simple tradición oral. Independientemente del valor cultural que se les reconozca a estas experiencias, un efecto tangible es que los miembros de esas agrupaciones van quedando marginados del acceso a instrumentos financieros, como el crédito hipotecario, por ejemplo, o simplemente de la posibilidad de transar sus propiedades a fin de movilizarse a otras regiones o actividades. Estas dificultades contribuyen a que a menudo las situaciones de pobreza se concentran en territorios donde la población está inserta en el

cultivo de la tierra o en la agroindustria, pero no tiene posibilidades de acceder a los recursos financieros y técnicos para mejorar su productividad por carecer de los títulos legales apropiados. Por lo tanto, van permaneciendo en una condición marginal y relegados a tierras desvalorizadas. El reconocimiento e institucionalización de los derechos de propiedad de esas poblaciones podría ser un paso importante para abrirles oportunidades de financiamiento y de emprendimiento de nuevas actividades.

No debe ignorarse, sin embargo, que un proceso de esta naturaleza puede tener una lectura diferente, en cuanto la inserción de esos pueblos en una economía de mercado formal podría generarles una desarticulación social y cultural, acompañada de un empobrecimiento en la medida que con esa inserción fueran víctimas del oportunismo y del fraude. Las experiencias históricas son abundantes al respecto. Muchos asignatarios de tierras en procesos de reforma agraria han caído en la pobreza, a pesar incluso de sus títulos de propiedad, por la carencia de políticas de apoyo y de fomento que les hubiera permitido acceder a recursos técnicos. El empobrecimiento los impulsa a vender sus pequeñas propiedades a precios ínfimos, inducidos normalmente por compradores oportunistas que ven la posibilidad de hacer excelentes ganancias de capital.

El tema de las *leyes de quiebra* ha cobrado actualidad con la alta volatilidad financiera y la recurrencia de las crisis económicas. De por sí, el tema es muy antiguo y en cuanto tal, no cabe sino reconocer que cumple la función de asegurar que los acreedores de una empresa sean resarcidos en sus derechos cuando ésta entra en falencia y cesación de pagos. La dimensión más novedosa surge de otro aspecto, no poco importante. Es frecuente que en períodos de crisis generalizadas, caigan en falencia empresas que normalmente eran eficientes y se gestionaban razonablemente bien. Ya sea por efectos de contagio o por cambios repentinos en los mercados financieros, tales empresas pueden caer en la insolvencia. La aplicación de las leyes de quiebra usualmente significa la desarticulación instantánea de una empresa que puede haber tardado varias generaciones en desarrollarse. Un criterio de política a considerar es que desde el punto de vista social, puede ser del todo ineficiente la pérdida de esa empresa, de sus recursos humanos y técnicos, de su experiencia y capital social. Se plantea la cuestión de cómo asegurar la continuidad de una empresa en tales condiciones y evitar su desarticulación, independientemente de que los propietarios asuman su responsabilidad ante los acreedores. Una modernización de las leyes de quiebra puede abrir la posibilidad de considerar tales situaciones y tales intereses sociales, generando los instrumentos adecuados.

Un tercer aspecto de la institucionalidad jurídica que adquiere más importancia reciente es el fortalecimiento de *tribunales económicos especializados*, que sean capaces de conocer y resolver litigios relacionados con la institucionalidad reguladora de la competencia. La alta complejidad que han alcanzado los servicios de utilidad pública, donde se requiere la presencia regulatoria del Estado, como se plantea más adelante, es motivo de un crecimiento acelerado de los conflictos ya sea entre empresas o con el Estado. El recurso de las partes a los tribunales ordinarios es muy ineficiente por la imposibilidad de que esos tribunales puedan resolver con la suficiente competencia técnica. Los juicios se dilatan y las resoluciones no necesariamente toman debida cuenta de las implicancias económicas involucradas. Puesto que estos sectores de la actividad productiva están atrayendo grandes volúmenes de inversión (piénsese en las empresas eléctricas, de telecomunicaciones o sanitarias), la ausencia de una institucionalidad adecuada para resolver los conflictos puede ser motivo de pérdida de ventajas competitivas de un país.

5. La institucionalidad macroeconómica

Contar con una política macroeconómica coherente y bien diseñada es una condición necesaria para sostener un desarrollo dinámico, pero no es suficiente para que ella se sustente en el tiempo y se adecúe a los cambiantes contextos. Una buena política macroeconómica es el resultado de una institucionalidad que ampara una capacidad técnica de diseño, una credibilidad y una adecuada interlocución con otros actores sociales.

Está fuera de discusión que un insumo básico es la capacidad técnica y de trabajo en equipo de los responsables de las políticas. En la última década en casi todos los países de América Latina se han constituido muy buenos equipos técnicos, con formación avanzada en las mejores universidades del mundo y que han contribuido a la implementación de políticas que han logrado restaurar los equilibrios globales y disminuir sustantivamente los niveles inflacionarios. Las hiperinflaciones de los años '80 han quedado como pesadillas del pasado, aunque en este tema nunca se puede cantar una victoria definitiva. En casi todos los casos, estos equipos se han formado en los medios académicos, desde donde han pasado a asumir responsabilidades político-técnicas. La formación de escuelas ha contribuido a que las buenas políticas ya no dependan de algunos técnicos brillantes pero solitarios, sino de equipos humanos que ayudan a darle solidez a las decisiones, y contribuyen al recambio de personalidades.

Esta tradición de profesionalizar la formulación de políticas se acentuó con vigor en la época de las dictaduras militares. Famosos fueron los "Chicago Boys" que en Chile asumieron la responsabilidad principal de las políticas y de las reformas económicas en el régimen de Pinochet. Sin embargo, se planteó un problema no menor, especialmente a medida que los países bajo esos regímenes se democratizaron. Amparados por la fuerza militar, esos equipos pudieron prescindir del diálogo social y político con otros actores sociales, si bien no en la forma, por lo menos en cuanto al contenido sustantivo de las políticas. La tentación del tecnocratismo es, así, una tendencia a la que se ven expuestos los dirigentes gubernamentales cuando llegan a posiciones de poder. En la creencia de que los problemas son puramente técnicos, se aíslan del resto de la sociedad y prescinden de las consideraciones valorativas sobre las prioridades políticas. En regímenes democráticos, el tecnocratismo no sólo pierde legitimidad, sino también se hace ineficaz, porque tarde o temprano las políticas deben enfrentar el escrutinio público. Se requiere un delicado balance entre los insumos técnicos de las políticas- léase información, antecedentes, metodologías de análisis, documentación técnica, revisiones a nivel de comités de expertos-, y la legitimidad política de las mismas, que supone conversación, diálogo, persuasión y consenso con los principales actores sociales.

Un actor de la mayor relevancia con quien los equipos técnicos deben dialogar son las propias autoridades de gobierno. Normalmente de raigambre político-partidista, las autoridades gubernamentales tienen más conciencia de las necesidades y demandas sociales y de las plataformas electorales con las cuales han llegado al poder, que de la coherencia de diseño que deben asumir las políticas concretas. Una primera disposición favorable es la decisión del mando político de incorporar a las tareas de gobierno a los equipos técnicos más competentes. Sin embargo, a poco andar y cuando arrecian las dificultades debido a la aplicación de políticas que no son populares y que implican costos sociales, se plantean los verdaderos tests a las autoridades, respecto del grado de compromiso con las políticas propuestas por los técnicos. La solución no es fácil porque, como se planteaba más arriba, los responsables en último término son las autoridades y ellas son quienes deben decidir. Lo importante es que las decisiones políticas superiores se tomen con conocimiento de causa y de los efectos alternativos que se pueden derivar. En este sentido, es probable que las mejores opciones se tomen cuando los técnicos también hacen un esfuerzo por entender los condicionantes políticos, por un lado, y son capaces de comunicarse con sus superiores con claridad para discernir en equipos integrados y coherentes las verdaderas opciones político-técnicas.

Los dos campos principales de la política macroeconómica son la política fiscal y la política monetaria⁹. Se hará alusión a los requerimientos institucionales de estos dos tipos de políticas.

A. Institucionalidad para la política fiscal

Las posibilidades de formular buenas políticas fiscales dependen sustancialmente de la capacidad de generar y recaudar ingresos fiscales, adecuados al nivel de gastos; de un proceso presupuestario capaz de asignar los recursos públicos entre las diferentes agencias del Estado de acuerdo a los programas y a un proceso de negociación al interior del Estado, de donde se determinan las prioridades y los criterios de rentabilidad social a utilizar; de una adecuada calendarización durante el año fiscal, para prever los desajustes de caja en función de los flujos de ingresos y gastos; y de la capacidad política de las autoridades de gobierno para frenar las presiones permanentes que surgen desde diversos sectores, especialmente los más afines al gobierno, para asignar recursos a gastos no programados o de dudosa rentabilidad social¹⁰.

Al respecto, es ilustrativa la experiencia australiana de los años '80, cuando se introdujo una reforma para la autodisciplina fiscal. Se obligó a los Ministros a cuantificar las proyecciones a mediano plazo de los costos que significarían las propuestas de políticas y a cotejar integralmente las implicancias de gasto fiscal con los ingresos esperados. Ante un resultado muy deficitario, los Ministros debieron proponer recortes en sus respectivos ministerios por aproximaciones sucesivas, incluso con negociaciones interministeriales para ponderar diferentes propuestas de recortes, hasta lograr un equilibrio fiscal proyectado. A partir de la proyección inicial, los Ministros quedaron obligados a cuantificar los costos de cualquier propuesta nueva que hicieran, como también a cuantificar los ahorros sugeridos por término de otros programas. Las proyecciones así determinadas fueron dadas a conocer públicamente, para demostrar el espíritu de disciplina del Gabinete y los compromisos asumidos. En pocos años, Australia pudo eliminar un déficit fiscal de 4% del PIB y terminar con un superávit¹¹. Esta experiencia demuestra la importancia de asumir visiones y compromisos de mediano plazo. De otra manera, las urgencias inmediatas y del corto plazo terminan dominando las decisiones.

⁹ No se desconocen otros ámbitos, como la política cambiaria, comercial o financiera.

¹⁰ Humberto Petrei, *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1997.

¹¹ Ejemplo relatado por el Banco Mundial, *Informe del Desarrollo Mundial 1997*, recuadro 5.2, op. cit.

Una dificultad que adquiere mayor importancia en los procesos presupuestarios es el conflicto entre la lógica fiscalista, normalmente defendida por los Ministros de Finanzas, y la lógica sectorialista, defendida por los Ministros al frente de los sectores. Esta última lógica busca normalmente el fomento y el desarrollo de sus respectivos sectores. Esos Ministros reciben las presiones directamente del sector privado o de la población involucrada. Los agricultores demandan precios subsidiados o restricciones comerciales a las importaciones agrícolas, con el argumento de que ésta ha sido la práctica de los países industrializados respecto de la agricultura. Los Ministros de Industria suelen tener un mayor contacto con la pequeña y mediana empresa, normalmente con enormes dificultades de acceso a los recursos financieros y técnicos y sufriendo los efectos de las imperfecciones de los mercados. Los Ministros a cargo de programas sociales enfrentan las situaciones de pobreza extrema y deben responder con iniciativas de gastos fiscales en viviendas, en salud, en educación o en subsidios de alimentación.

Pero el Ministro de Finanzas es el que tiene que balancear el presupuesto y disciplinar a sus colegas, permanentemente acosados por necesidades apremiantes. Este papel ingrato le vale la animadversión, especialmente de los rangos intermedios de las jerarquías fiscales, que es donde realmente se manejan los programas y se reciben las demandas sociales. Es fácil motejar a los Ministros de Finanzas de verdaderos dictadores de la hacienda pública y muchas veces las presiones internas en el gobierno terminan haciendo caer a Ministros que pueden haber sido brillantes en su desempeño.

Para cumplir su papel, el Ministro de Finanzas necesita una institucionalidad de la más alta calidad y competencia. Dos instituciones claves son la Oficina del Presupuesto y la Oficina de Impuestos Internos. La Oficina del Presupuesto se hace cargo de la formulación del gasto público y su distribución por sectores y programas. Esta oficina tiene la responsabilidad técnica de hacer cuadrar los gastos y los ingresos fiscales. Aparte de una alta capacidad técnica y analítica para manejar la información y proyectarla en el tiempo, la Oficina del Presupuesto es la que debe relacionarse con el resto de los Ministerios y por lo tanto, entrar en negociaciones para ajustar los gastos sectoriales a las disponibilidades totales de ingresos. Esta relación intra-gubernamental es delicada, porque obliga a los técnicos del presupuesto a inmiscuirse en los programas sectoriales, cuando se entra a la etapa dura de las negociaciones, sin tener necesariamente las competencias para opinar. Estos conflictos pueden minimizarse en la medida que los Ministerios sectoriales asuman también los compromisos de disciplina fiscal y sean ellos mismos los que evalúen sus opciones.

Un instrumento que puede facilitar las negociaciones presupuestarias es la evaluación de los programas públicos según sus resultados. Todo programa de política pública se propone ciertos objetivos y genera acciones que deben producir resultados acordes con los objetivos. Algunos de estos efectos pueden cuantificarse como podría ser un programa de fomento a las exportaciones o de aumento de la productividad de las pequeñas empresas. Pero también hay muchos programas con efectos difíciles de cuantificar, por tratarse de procesos cualitativos. Por ejemplo, un programa de fomento de la calidad en las pequeñas empresas o de protección de la fauna silvestre puede tener resultados difíciles de evaluar en forma cuantitativa, por lo que normalmente se evalúa en forma muy indirecta, por los recursos asignados, las empresas y los territorios beneficiados. En todo caso, no deben ahorrarse esfuerzos por difundir las *técnicas de evaluación de programas por resultados*, las cuales pueden contribuir fuertemente a objetivar las prioridades presupuestarias y a disminuir muchos conflictos innecesarios que se originan por motivos espúreos y, no pocas veces, por intereses creados o defensa de pequeñas parcelas de poder¹².

Las Oficinas de Impuestos Internos también desempeñan un papel estratégico para lograr una buena institucionalidad fiscal. A través de ellas se generan nada menos que la mayor parte de los ingresos públicos. Junto a la indisciplina en el gasto fiscal, la incapacidad de recaudar los ingresos tributarios es uno de los factores decisivos en la generación de los déficit fiscales. Este deterioro se produce especialmente en períodos de alta inflación, cuando la base impositiva va quedando rezagada en términos reales. Este es principalmente un problema de diseño de la política tributaria. En cambio, el mayor desafío a la institucionalidad del sistema tributario es la capacidad de recaudar los ingresos que realmente se deben recaudar, es decir, el combate a la evasión tributaria. En América Latina las tasas de evasión tributaria son muy altas y hay ocasiones en que el Fisco pierde la mitad de los ingresos que le correspondería por no pago y evasión.

Existen las evasiones legales y las ilegales. Las primeras surgen por las exenciones que se otorgan por objetivos promocionales, como pueden ser el estímulo a la construcción de viviendas, los incentivos al ahorro, a la capitalización de las empresas, etc. Los contribuyentes pueden, legalmente, acogerse a estos incentivos tributarios modificando sus comportamientos de gasto. Sin embargo, a menudo estas exenciones se usan ilegítimamente, forzando el es-

¹² Robert Piccioto y Ray C. Rist, *Evaluationg Country Development Policies and Programs: New Approaches for a New Agenda*, editores, Jossey-Bass Publishers, N° 67, Fall 1995, San Francisco.

píritu de la ley. El caso más generalizado es el de contribuyentes que organizan sociedades que gozan de tratamientos tributarios distintos a los de las personas individuales, asimilando sus gastos personales como gastos de la sociedad. Los objetivos de selectividad de las leyes tributarias terminan tergiversadas utilizándose en forma abusiva. Estas formas de evasión legal pueden ser fiscalizadas por las Oficinas de Impuestos Internos y sancionadas cuando se detectan, pero ello supone instituciones eficientes, bien informadas y capaces de detectar oportunamente los abusos. Del mismo modo, el control de la evasión ilegal requiere también una gran capacidad técnica de los fiscalizadores, para identificar las fuentes de evasión y la magnitud que puede llegar a tener.

B. La institucionalidad para la política monetaria

En años recientes se ha consolidado en América Latina la tesis sobre la necesidad y conveniencia de que los Bancos Centrales, rectores de las políticas monetarias, sean autónomos del poder político. Esto significa que deben regirse por Consejos que, si bien designados por la autoridad política, una vez constituidos pasan a tener autonomía para sus decisiones y gozan de inamovilidad funcionaria, en tanto no incurran en abiertas violaciones a la ley.

El argumento para esta tesis ha sido que la dependencia administrativa de la autoridad monetaria respecto de la autoridad política, se prestaba para los abusos de poder de esta última, imponiéndole a los Bancos Centrales decisiones en beneficio fiscal, que contradecían una correcta política monetaria. La obligación de los Bancos Centrales es asegurar la estabilidad monetaria y el adecuado desempeño del sistema de pagos nacionales e internacionales. Imponerle la obligación de financiar gastos fiscales, como ocurrió con frecuencia en el pasado, entrañaba una distorsión de esos objetivos fundamentales. Ello contribuyó a una proliferación de los procesos inflacionarios, que llegaron a ser descontrolados en la región.

Tras esa experiencia, se afirmó la opinión de reconocerle la autonomía a los Bancos Centrales y encomendarles la función básica de definir las metas inflacionarias y la fluidez del sistema monetario. Sin embargo, es claro que las metas de inflación y de balanza de pagos no pueden definirse en abstracto y sin coordinación con otras metas de la política macroeconómica. Entre estas otras, están el aseguramiento de un alto nivel de empleo, el crecimiento económico y el equilibrio fiscal. En situaciones de crisis económicas generalizadas, los conflictos entre esas metas macroeconómicas suelen ser más in-

tenso. Cuando la economía tiende a estancarse, una disminución de la inflación puede ser incompatible con la disminución del desempleo. ¿Cuál de estos dos objetivos debe prevalecer? En opinión del Banco Central, cabe esperar que se valore más el objetivo de control de la inflación, pero otra puede ser la opinión de las autoridades del Gobierno y, en último término, de la población.

Se ha planteado, así, la disyuntiva de hasta dónde puede llegar la autonomía del Banco Central para definir objetivos que afectan al resto de la economía. Un enfoque que privilegia el carácter democrático de las decisiones, sostiene que el Gobierno de un país es el que mejor representa la voluntad popular y, por lo tanto, cuando hay conflictos entre distintos objetivos de políticas, debe prevalecer la opinión de aquél. Un enfoque alternativo, que privilegia la dimensión técnica del problema, sostendría que no puede ser materia de voluntad popular una decisión que es muy sensible a efectos que se deben analizar técnicamente. La opción no sería entre inflación y desempleo, sino entre desempleo hoy versus desempleo mañana. Postergar decisiones de control de la inflación sólo acarrearía aumentos del desempleo en el futuro. Con todo, como la evaluación de estos efectos depende fuertemente de supuestos y parámetros difíciles de estimar, tampoco es tan claro que la opción sólo se pueda decidir en el plano técnico.

Pero aún en el caso que se aceptara la hipótesis de que la autonomía del Banco Central es relativa y sus autoridades deben rendir cuentas por su desempeño ante la autoridad política, ¿cómo se ejerce ese control político? ¿Qué ocurre cuando hay un conflicto abierto? Muchos temen que con este enfoque, rápidamente se caiga en la politización del Banco Central y que sus autoridades atiendan, más que la opinión experta, a las consecuencias políticas que podrían tener unas u otras opciones. Ante este riesgo, quienes así opinan piensan que sería preferible asumir el riesgo alternativo, de que haya conflictos e incoherencias al interior de la política macroeconómica.

Sobra decir que ambos tipos de riesgos pueden minimizarse en la medida que existan equipos técnicos y autoridades económicas muy bien articuladas entre sí, en el Banco Central y en el Ministerio de Finanzas. Ya se ha mencionado que parte de la ciencia de una buena política macroeconómica es la existencia de equipos técnicos que sepan trabajar en forma mancomunada y coherente. Esto define también las características deseables de quienes deben asumir los cargos de máxima responsabilidad de las decisiones económicas. Ello supone la voluntad de compartir la información y los análisis técnicos que se realizan, como también la voluntad de comprender los contextos polí-

ticos y sociales a los cuales deben aplicarse las políticas económicas. Un país que desarrolla un aprendizaje al respecto, contribuye a generar una cultura y una tradición de trabajo eficiente que, con el tiempo, se convierte en un activo que puede sobreponerse a eventuales conflictos entre autoridades.

6. La institucionalidad regulatoria

Se entiende por función regulatoria del Estado la determinación de las reglas del juego de la competencia a las que deben someterse las empresas. Esto vale tanto para las empresas que operan en mercados que no son perfectamente competitivos o donde prevalecen fallas de mercado como para las que están en mercado competitivos. Siempre existe el riesgo latente de que haya empresas que intenten restringir o eliminar la competencia para posicionarse en forma monopólica. En un modelo perfectamente competitivo, con agentes y consumidores ampliamente informados, con mercados transparentes y flexibles, los mercados son los mecanismos más eficientes para satisfacer las necesidades de los usuarios. Sin embargo, en la medida que haya imperfecciones o fallas de mercados, como información incompleta o asimétrica (por ejemplo, los proveedores tienen más y mejor información que los consumidores), o insuficiente número de oferentes de modo que existen condiciones oligopólicas o monopólicas, o se afecta un bien público (por ejemplo, la confianza en el sistema bancario o la sanidad del medio ambiente), dejan de cumplirse las condiciones de máxima eficiencia de los mercados y se hace necesario fijar reglas que la garanticen con la mayor transparencia, libertad de elección e información suficiente. En último término, se trata de beneficiar a los consumidores finales y aumentar el bienestar general.

¿Quién debe fijar las reglas del juego en situaciones no competitivas? Normalmente es el Estado, que se supone ser el garante del bien común. Sin embargo, no siempre tiene que ser así. Es posible que comunidades con intereses específicos se organicen para superar ciertas imperfecciones del mercado. Es lo que ocurre con las asociaciones de consumidores, cada vez más frecuentes, que tienen por objeto aumentar la transparencia de los mercados, difundir la información sobre la calidad y características de los productos y alertar a los consumidores a ejercer sus derechos cuando éstos son menoscabados. Otro ejemplo similar es el de ciudadanos que asumen la defensa del medio ambiente y se organizan para difundir la información sobre procesos contaminantes y predatorios de los recursos naturales o participar en la institucionalidad regulatoria a fin de ejercer su derecho a opinión.

En otras situaciones, el Estado puede tener un papel transitorio, cuando hay monopolios que impiden la entrada al mercado de otros posibles oferentes. Esto puede requerir ciertos cambios institucionales. Un ejemplo es el uso de los derechos de agua. Si por tradición, éstos están asignados a ciertos propietarios en forma indefinida e irrestricta, los cuales no los usan, el Estado puede introducir una reforma a ese derecho de propiedad, estableciendo condiciones para retenerlos o para abrirlos a otros interesados.

La función reguladora del Estado se orienta, así, a enfrentar las fallas e imperfecciones de los mercados, con el objetivo último de reproducir las condiciones de libre competencia. Hay quienes critican la noción de Estado regulador como una nueva forma de intervencionismo y una justificación para aumentar el tamaño del Estado. Pero la realidad es que en la práctica, como se ha dicho, los mercados distan de ser perfectos y carentes de fallas. Sin una regulación adecuada que garantice la competencia, los agentes más poderosos y capaces de controlar el mercado terminan imponiendo sus propias reglas a los agentes más débiles, generando inequidad e ineficiencias. Es necesario, por lo tanto, diferenciar la regulación para tener mercados más eficientes, de la intervención estatal tradicional que sustituía al mercado y lo reemplazaba por estructuras y controles burocráticos.

Se hará referencias a tres situaciones en las cuales hay consenso que los mercados deben ser sometidos a regulaciones, por existir abiertas fallas: el caso de los llamados monopolios naturales, como son los servicios de utilidad pública; el sector bancario, donde está en juego el bien público que es la confianza del público que utiliza sus servicios; y el medio ambiente y los recursos naturales, donde hay importantes externalidades y bienes públicos. Posteriormente, se considerarán algunos aspectos institucionales que son comunes a estas tres situaciones.

A. Los servicios de utilidad pública

Los principales servicios de utilidad pública son los de provisión y distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones y los servicios sanitarios, en particular, provisión de agua potable y alcantarillado para las ciudades y pueblos. En estas tres situaciones, se trata de actividades donde hay grandes economías de escala y costos hundidos, por tratarse de activos que no tienen uso alternativo. La principal característica es que las empresas disponen de mercados cautivos, porque operan en sistemas de redes cerradas, donde los usuarios finales quedan comprometidos por contratos normalmente de largo plazo y no tienen la opción de elegir entre distintos oferentes. El problema básico,

entonces, es que las empresas tienen un gran poder monopólico frente a los consumidores. De ahí la necesidad de que exista una regulación pública de las condiciones de oferta: tarifas, calidad de los servicios, mantenimiento y desarrollo, responsabilidad ante los reclamos. Como las empresas disponen de un mercado cautivo, es decir, con demandas muy inelásticas al precio, no tienen la incertidumbre respecto de las ventas, como sería el caso de un monopolio normal, el cual ve alterada la demanda por su producto dependiendo del precio (elasticidad relativamente alta). Por otro lado, por tratarse de servicios de utilidad pública, el Estado otorga la concesión para operar esos servicios a cambio de la obligación que contrae la empresa de ofrecer el servicio a todo evento, es decir, sin excusas de no poder cumplir.

Cuando estos servicios son provistos por empresas estatales, se da la coincidencia entre la función reguladora y la función proveedora. Esto no necesariamente tiene que ser así, ya que es posible y aun conveniente, una separación entre ambas funciones. Un órgano superior del Estado tendría la función de regular el mercado, en tanto las empresas estarían a cargo de la provisión. En la práctica, sin embargo, a menudo la misma unidad productiva ejerce la función reguladora. Con la privatización de las empresas estatales que proveen estos servicios de utilidad pública, se desvinculan definitivamente las dos funciones. Idealmente, antes de privatizar debieran establecerse las regulaciones que van a regir el sector a futuro, ya que dependiendo de esas reglas y de las condiciones de oferta que se determinen, variarían las rentabilidades de las empresas, el valor al cual el Estado las podrá vender y las inversiones que las empresas estén dispuestas a hacer. Además, desde un punto de vista de la economía política, una vez que se privatizan las empresas, se constituyen en una fuente de poder económico lo que puede inducir las a presionar al Estado por condiciones más favorables, si éste fija las regulaciones a posteriori. En el caso de Chile, la privatización de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones se hizo antes de actualizar las normas regulatorias, por lo cual estos mercados han sido fuente de numerosos conflictos y no le ha sido fácil a los Gobiernos de los años '90 actualizar la regulación¹³.

Los problemas regulatorios sólo comienzan con la determinación de las tarifas. Hay diversos métodos y diseños tarifarios, los cuales no son objeto de este texto. Las empresas disponen de muchos grados de libertad para enfrentar sus obligaciones y asegurar sus objetivos de rentabilidad, como la calidad de los servicios, su oportunidad, la continuidad de los flujos y, muy importan-

¹³ Ver Eugenio Rivera, "Competencia y regulación de los servicios públicos en Chile: una perspectiva institucional", en Oscar Muñoz, ed., *El Estado y el Sector Privado. Construyendo una Nueva Economía en los años 90*, op. cit.

te, las inversiones necesarias para enfrentar las demandas futuras. Si las empresas reguladas quisieran aumentar sus rentabilidades por encima de los niveles establecidos en las regulaciones, ellas podrían recurrir a subterfugios como disminuir la calidad u oportunidad de los flujos, o reasignar sus recursos de inversión a otras actividades cuando ya no les interesara el negocio, a pesar de los compromisos contraídos en los contratos de concesiones. Por esto es que las regulaciones deben contemplar simultáneamente todas estas variables al momento de fijar los contratos, y ello las hace complejas y detalladas.

Si las empresas no cumplen los compromisos a los que se obligan, quedan expuestas a las sanciones especificadas en los contratos. Pero esas sanciones deben ser proporcionales a los daños que provoca el incumplimiento en las prestaciones de servicios. Sanciones muy pequeñas son ineficaces, porque a las empresas les puede convenir más el incumplimiento con pago de sanción, que asignar los recursos necesarios para cumplir cabalmente los compromisos. Cuando Chile sufrió la sequía de 1999, una de las peores del siglo, los embalses se quedaron sin agua y las empresas hidroeléctricas no cumplieron con el suministro de energía. Se impuso el racionamiento y finalmente, los cortes de electricidad. Las empresas podrían haber disminuido el racionamiento si hubieran implementado suministros alternativos a través de la compra a generadores independientes de base térmica, pero estas fuentes eran mucho más caras. Las empresas evaluaron que el pago de sanciones era más económico que la pérdida por comprar energía térmica. A raíz de esta situación, el Gobierno chileno impulsó una reforma a la ley eléctrica para aumentar drásticamente las sanciones, con gran oposición de las empresas. La reforma fue aprobada en el Congreso pero no se pudo aplicar en forma retroactiva.

En general, el sector privado es muy reticente y crítico de los sistemas regulatorios en los servicios de utilidad pública. Favorece que la regulación sea mínima y simple. Argumenta que un sistema muy estricto y muy detallado desestimula la inversión, porque mientras más frondosa es la regulación más se limita la flexibilidad empresarial. Sostiene también que la regulación tiene costos, que son los administrativos, derivados del gasto público para sostener la institucionalidad regulatoria, y los indirectos, que afectan la eficiencia de los mercados y en último término, a los consumidores. Por lo tanto, no es obvio que una regulación demasiado detallada beneficie más a los consumidores. Sin embargo, hay que considerar también que una regulación muy laxa deja más espacio al discrecionalismo y es fuente de litigios e incertidumbre.

Donde se ha logrado consenso en teoría, al menos, es que la mejor regulación es aquella que proviene del aumento de la competencia en los mercados. Con los cambios tecnológicos, ello está pasando a ser posible en algunos mercados que antes no admitían la competencia. Tal es el caso, por ejemplo, de la generación de energía, donde ahora es posible producir energía térmica a menores costos que los tradicionales, estimulándose la entrada al mercado de nuevos competidores. También es el caso de las telecomunicaciones en el segmento de larga distancia, donde la introducción del "multiportador de discado directo" le permite a los usuarios finales del servicio telefónico elegir qué servidor de larga distancia utilizar. En Chile, esta tecnología fue introducida a mediados de los años '90, con rebajas espectaculares de las tarifas de larga distancia, que beneficiaron directamente a los consumidores. Estas tecnologías que introducen competencia permiten también prescindir de una regulación estatal en lo que se refiere a las tarifas, aunque no así en otros aspectos importantes.

Se trata de que para aumentar la competencia en mercados que operan como redes, éstas deben interconectarse. Si en estas interconexiones interviene alguna empresa monopólica en su segmento respectivo, se plantea un problema de posible abuso de poder. Por ejemplo, volviendo al caso de las telecomunicaciones, si en el segmento de larga distancia hay competencia pero en el segmento de telefonía local hay monopolio, los usuarios finales deben pasar primero por el monopolio local antes de escoger el portador de larga distancia. Si además se diera el caso de que el monopolista entrara a competir también en larga distancia, podría ejercer intervenciones distorsionadoras, como ruidos, enlaces defectuosos, etc., que perjudicaran a sus competidores. Este sería un caso típico de competencia desleal. Este riesgo requiere el establecimiento de normas de calidad y desempeño en las transacciones inter-empresas que operan en mercados distintos.

La estrecha interrelación que se produce entre las empresas que comparten mercados interconectados, así como la existencia de un sistema regulatorio de por sí complejo, abre un enorme campo a los conflictos público-privados y a los litigios. Por esto, un componente importante de un sistema regulatorio eficaz es la existencia de *tribunales económicos*, que puedan conocer y fallar las causas que entablan los agentes involucrados en conflictos¹⁴. Los tribunales económicos se diferencian de los tribunales ordinarios en que están especialmente dotados para pronunciarse sobre materias propias de la regulación

¹⁵ La ausencia de tribunales económicos obliga a las partes que se sienten perjudicadas a recurrir a los tribunales ordinarios, los que carecen de la competencia técnica necesaria y pueden dilatar los fallos provocando ineficiencias económicas.

y de las obligaciones y derechos que adquieren las partes, sean las empresas, el Estado o los consumidores. Para ello deben contar con profesionales y expertos en la gestión de los servicios de utilidad pública, además de los profesionales del derecho.

B. La regulación bancaria

Después de la crisis financiera que sufrió América Latina en los años '80, la modernización de la regulación bancaria alcanzó una alta prioridad en la agenda de las reformas. El Banco Mundial ha estimado que los costos económicos de las crisis bancarias son cuantiosos. Por ejemplo, para Argentina se estima que alcanzó a más del 50% del PIB entre 1980 y 1982. Para Chile habría sido superior al 40% entre 1981 y 1983. En Uruguay, habría superado el 30% en esos años. La crisis bancaria de México en 1995 le costó un 15% del PIB¹⁵. Estos costos son los recursos que el Estado tuvo que asignar para rescatar la banca de la quiebra total y resarcir a los acreedores perjudicados por la falta de pago. Esos volúmenes de recursos equivalen en cada país a varios años de todos los gastos para fines sociales y disminución de la pobreza. Se puede comprender que una adecuada institucionalidad bancaria no es nada trivial y por ello se han hecho esfuerzos constantes para perfeccionar la regulación bancaria.

El principal *bien público* que está en juego es la confianza de los depositantes y ahorrantes y, más en general, la solidez del sistema de pagos en una economía. El sistema o la cadena de pagos es lo que permite la realización de los millones de transacciones diarias en todos los países, las cuales no se podrían efectuar si no existiera un sistema confiable de pagos a través de documentos que representan el dinero. Todas esas transacciones pasan por los bancos los cuales, por su carácter de intermediarios y depositarios de los valores, reciben también la confianza del público. Cuando se pierde la confianza en el sistema bancario, es inevitable que se produzcan las "corridas bancarias", es decir, el retiro masivo de los depósitos por parte de los ahorrantes. Los bancos pierden la liquidez y no pueden seguir operando, trabando toda la maquinaria financiera. Si el proceso no se detiene a tiempo, los bancos pueden llegar a la quiebra, porque normalmente su capital es muy inferior al volumen de recursos que transan.

Según Milton Friedman, la Gran Depresión de los años '30 tuvo mucho que ver con el pánico que se produjo después del *crash* de la bolsa de Nueva York y la falta de reacción del sistema de la reserva federal, el cual no intervino

¹⁵ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, op. cit.

para proveer liquidez. Una función básica de los Bancos Centrales es ser el "prestamista de último recurso" cuando se producen situaciones extremas de iliquidez. En 1987 también se produjo un gran *crash* en la bolsa de Nueva York, pero no tuvo las consecuencias de los años '30 porque la Reserva Federal actuó de inmediato, proveyendo la liquidez necesaria.

La crisis financiera de los años '80 en América Latina fue tan grave porque involucró profundamente a los bancos, generando no sólo iliquidez sino insolvencia derivada de los malos y arriesgados negocios que habían emprendido. Esto llevó a quiebras masivas de bancos que obligó a su intervención por los gobiernos. En cambio, la crisis internacional de fines de los años '90 no llegó a tener esas dimensiones, entre otras cosas, porque los sistemas bancarios son mucho más sólidos. A esto han contribuido las nuevas regulaciones que se han estado aplicando.

Un objetivo principal de la regulación bancaria es inducir "conductas prudentes" de los bancos. ¿Qué significa "prudente"? En lo esencial, se trata de que los bancos no asuman riesgos excesivos. Cuando un banco emprende negocios muy riesgosos, se crea un incentivo perverso a profundizar más aun su nivel de riesgo. En efecto, cuando aumenta el grado de riesgo, toda empresa necesita tener un mayor volumen de reservas con las cuales respaldar un eventual fracaso. Para obtener esas reservas adicionales, el banco necesita recibir más depósitos, para lo cual aumenta las tasas de interés que está dispuesto a pagar a los ahorrantes. Pero con esto, se compromete más también ante el público, tanto porque aumentan sus pasivos (los depósitos recibidos) como los pagos de intereses. Es decir, queda más expuesto. El problema puede ser más complicado aun, porque si el banco sufre malos negocios, tratará por todos los medios de ocultar esta información y, por el contrario, estimulará nuevos depósitos con tasas de interés aun más altas. Este comportamiento perverso es lo que se denomina el problema de la *selección adversa*: ocultamiento de información para tener acceso a un mercado de confianza. Cuando ya la información termina difundiéndose, se desatará una estampida entre los depositantes por cobrar sus ahorros e intereses, creando una situación de pánico financiero.

Las regulaciones bancarias actuales se basan en sistemas de información que los bancos están obligados a entregar periódicamente a las autoridades regulatorias y al público en general. Esta información debe mostrar cual es la situación de riesgo que tiene la estructura financiera de los bancos. Los principales riesgos pueden originarse en la desigual estructura de plazos de los activos y pasivos de los bancos (normalmente los activos o colocaciones son

a plazos más largos que los pasivos o depósitos), en los desalineamientos de las tasas de interés que obligue a los bancos a ofrecer aumentos para captar más depósitos, en los riesgos de morosidad de los deudores o en los llamados descalces de monedas. Entre las exigencias que se les impone a los bancos están, en primer lugar, mantener una relación de proporcionalidad entre el capital o patrimonio neto del banco y el volumen de depósitos. Según el Acuerdo de Basilea, esa relación debiera ser como mínimo, un 8%. El Banco Mundial recomienda que los países en desarrollo la fijen en un mínimo de 20%. En segundo lugar, se exige que los bancos clasifiquen sus activos financieros, en particular, sus carteras de créditos, según la vulnerabilidad financiera de los deudores. Se establecen algunas categorías de riesgo y se clasifica a los deudores en ellas. De aquí resulta un promedio ponderado que permite evaluar la calidad de la cartera de créditos del banco, la que a su vez sirve para clasificar al propio banco. Esta información debe ser de público conocimiento para que los depositantes e inversionistas conozcan la calidad de los bancos con que operan.

Un efecto derivado de este sistema, es que los depositantes asuman también sus propios riesgos y no sea éste traspasado totalmente al Estado cuando surgen los problemas. Aquí hay un problema de *riesgo moral*, consistente en la creencia de los depositantes y también de los bancos, de que ante una crisis general de iliquidez o de quiebra de bancos, el Estado va a garantizar esos depósitos y, por lo tanto, actúan con menor rigurosidad en la evaluación de los riesgos. Los Estados ofrecen un seguro de garantía por los depósitos, pero éstos son limitados a los pequeños depositantes, por lo cual se supone que los grandes depositantes deben evaluar sus propios riesgos y asumir las eventuales pérdidas. En la práctica, no siempre ha ocurrido así ya que la presión sobre las autoridades públicas es muy fuerte para salir al rescate del sistema y evitar pérdidas privadas muy cuantiosas. Hay quienes argumentan que si se dejara quebrar a los bancos en crisis y no se respaldaran las pérdidas, se estimularía a futuro un comportamiento mucho más prudente. Para las autoridades públicas, es un problema muy difícil porque deben elegir el menor de dos males: o permitir una quiebra masiva con crisis económica, alto desempleo y paralización, por un lado; o salir al rescate del sistema financiero, para evitar esos efectos extremos, pero socializando un costo privado e incentivando el riesgo moral.

Otro tipo de informaciones que se exige a los bancos es sobre los préstamos relacionados o privilegiados, que pueden ser motivo de distorsiones. Siempre existe la tentación de que un banco le preste a sus propios accionistas mayoritarios, con muy pocas exigencias, por la influencia interna que éstos pueden

ejercer en los directorios. En los años '80 muchos bancos quebraron básicamente porque primero quebraron las empresas con vínculos de propiedad. Esos bancos habían hecho préstamos excesivos a sus propias empresas, con muy poca transparencia y en condiciones muy blandas, lo que las estimuló a emprender negocios de alto riesgo, incurriendo en grave *riesgo moral*. Eran los llamados *grupos económicos*, que reunían la propiedad de empresas y bancos relacionados a través de los accionistas mayoritarios. La quiebra de las principales empresas arrastró a todo el grupo, a los bancos y a los acreedores. Las nuevas regulaciones imponen límites máximos a los préstamos relacionados y una transparencia de la información.

Otros tipos de regulaciones que se suelen incluir son límites máximos a las tasas de interés que los bancos pueden pagar por depósitos, a fin de no crear el incentivo a que se financien asumiendo riesgos excesivos; fuertes restricciones a la entrada al negocio bancario, a fin de estimular la creación de una "buena imagen" de los bancos consolidados, lo que sólo se logra con el tiempo y la experiencia en el negocio; altas sanciones a los accionistas mayoritarios o directores cuando se producen quiebras o graves incumplimientos de las normas regulatorias. En todo caso, la regulación financiera es un proceso dinámico, que debe reevaluarse y actualizarse periódicamente. Los sistemas financieros están experimentando procesos de cambios muy intensos. El aumento de la competencia provocado por los cambios informáticos permite que muchas otras instituciones entren en la intermediación financiera. Por ejemplo, las tiendas comerciales han entrado al negocio financiero. Por su parte, los bancos entran también a otros negocios no tradicionales, como intermediación en la cobranza de servicios, corretaje de acciones, seguros de vida, etc. Esta transformación y la alta competencia obliga a los bancos a reorganizarse para disminuir sus costos, fusionarse, comprar otros bancos que presentan algunas ventajas competitivas, crear o cerrar filiales. Un efecto de estas transformaciones es que se está produciendo un aumento de la concentración bancaria y una internacionalización de la actividad financiera¹⁶.

C. La sustentabilidad ambiental

El tema de la sustentabilidad ambiental ha entrado con fuerza en las agendas públicas y en las estrategias de desarrollo. Se ha creado una conciencia universal de que el estilo de desarrollo económico que ha prevalecido hasta ahora no se sustenta en el tiempo, porque es predatorio del medio ambiente y de

¹⁶ Ver Carlos Budnevich, "El sistema financiero chileno y su institucionalidad regulatoria: las políticas bancarias", en Oscar Muñoz, ed. *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, op. cit.

los recursos naturales. Hay además evidencia empírica que muestra algunos efectos, como el calentamiento persistente de la tierra: en los últimos '80 años la temperatura promedio de la superficie de la tierra aumentó en medio grado centígrado, aumento que se concentra especialmente a partir de 1980¹⁷.

Esta conciencia no basta para incentivar comportamientos amigables con el ambiente. Todos los seres humanos contaminamos y más aun lo hacen las empresas y las organizaciones. La contaminación es un subproducto inevitable de la actividad humana y, por lo tanto, si se quiere llevar al extremo las cosas, para no contaminar habría que suspender casi toda actividad humana. El conflicto fundamental es, entonces, entre descontaminación y desarrollo económico. Entre las distintas filosofías ambientalistas que se han planteado, hay quienes postulan precisamente la detención del desarrollo económico. Pero en este caso los principales perjudicados serían los grupos más pobres y los desempleados, porque sus posibilidades de mejoramiento dependen de su acceso a los empleos y a los ingresos. Sin embargo, no debe menospreciarse una reflexión amplia sobre el estilo de desarrollo que impera en nuestro tiempo y que, a juicio de muchos, tiene enormes repercusiones no sólo ambientales sino éticas y morales¹⁸.

Con todo, es preciso evitar posiciones extremas, del todo o nada, porque ese camino en realidad no concita soluciones posibles. En términos más prácticos, el problema es cómo minimizar los efectos contaminantes y predatorios del desarrollo económico, de modo de alcanzar estados en los cuales esos efectos no pongan en riesgo ni la vida humana presente y futura, ni la reproducción de los bienes de la naturaleza. Esto es lo que se podría considerar un desarrollo amigable con el ambiente o sustentable. El problema que debe abordar una estrategia es cómo pasar del estado presente, altamente contaminante y predatorio, a un estado en que esos efectos quedan bajo control en los términos recién indicados.

La primera dificultad con que tropieza tal enfoque es que todavía se sabe poco sobre los efectos de la contaminación. Se ha avanzado mucho respecto de algunos años atrás, pero todavía hay gran ignorancia respecto de efectos intergeneracionales. El ciclo de la vida natural es enormemente complejo y las interrelaciones entre las especies, la flora y la fauna son apenas conocidas. Por lo tanto, hay que actuar dentro de las posibilidades que da el conocimiento actual. Una primera tarea es identificar las principales fuentes contaminan-

¹⁷ *The Economist*, octubre 30, 1999, p.22

¹⁸ Es interesante al respecto, la reflexión que hace el Presidente de la República Checa, Vaclav Havel. Ver "Cómo Recompensar a Occidente", diario *El Mercurio*, 14 de noviembre de 1999.

tes del ambiente, sea el aire, el agua, los suelos, las especies biológicas y vegetales. Una segunda tarea es establecer los estándares y normas que definen los niveles de contaminación tolerables para la vida humana y para la reproducción de las especies. Esto permite identificar los problemas más graves, cuando se detecta que ciertos contaminantes afectan gravemente la salud humana o que ciertas acciones predatorias, como la tala de bosques por ejemplo, afecta gravemente la reproducción de las especies. Pero, ¿cómo identificar las fuentes que originan un determinado contaminante? Normalmente son muchas y variadas las fuentes contaminadoras. Piénsese en la contaminación del aire de las ciudades. Uno de los principales contaminantes es el dióxido de carbono, pero son muchas las fuentes que lo originan. Por lo tanto, hay que entrar a ponderar y a localizar las fuentes más relevantes. Hasta aquí las tareas son esencialmente científicas y su realización depende de la capacidad científica y de investigación.

El problema para una política comienza cuando se plantea la pregunta de qué hacer y por donde empezar a aplicar una política ambiental, que va a establecer normas y estándares de los niveles aceptables de contaminación, a partir de la información científica; y desarrollar un sistema de incentivos y disuasivos entre los agentes contaminantes a fin de cambiar los comportamientos y las tecnologías en un sentido amigable con la naturaleza. Los dos métodos principales son los controles directos, es decir, las prohibiciones, restricciones parciales o autorizaciones, por un lado, y el establecimiento de derechos ambientales, que puedan transarse en el mercado. Ambos métodos suponen una capacidad institucional bastante desarrollada.

La primera, los *controles directos*, son difíciles de llevar a cabo por la multiplicidad y variedad de actividades que habría que controlar. Probablemente, ni un Estado policial estaría en condiciones de hacerlo en forma exhaustiva. Sin embargo, los países intentan aproximaciones parciales a través de las restricciones que imponen a los principales generadores de algunos de los contaminantes identificados. El ejemplo típico es la restricción a la circulación de vehículos en las grandes ciudades, o la paralización temporal que se les impone a algunas empresas cuando se detecta que los niveles contaminantes alcanzan zonas de riesgo. Otro instrumento es el establecimiento de impuestos a las actividades más contaminantes, pero es relativamente engorroso de aplicar y de controlar. Para estimular estas políticas de control y restricción, los países industriales acordaron en el Tratado de Kyoto en 1997 un conjunto de metas respecto de las disminuciones de emisión de gases que se deberían alcanzar en plazos determinados. En ese tratado la responsabilidad principal recayó en los países industriales, que son los principales responsa-

bles de la contaminación mundial. Pero existen argumentos y presiones para que los países en desarrollo se incorporen también a los compromisos y aporten su cuota en un esfuerzo que debe ser común. Si se piensa que China e India son dos países en desarrollo que representan una alta proporción de la superficie y población del planeta, su participación no es irrelevante.

En Chile se ha implementado un sistema de regulación que busca actuar a través de las nuevas actividades que se inician, o los proyectos de inversión que se emprenden. Para ser autorizados, se exige un *informe sobre el impacto ambiental* que tendrá la actividad en cuestión, tanto durante el período de inversión como durante la operación productiva¹⁹. La ley sobre el medio ambiente en este país exige que toda nueva inversión tenga que presentar tal informe a una Comisión Regional del Medio Ambiente, que es la autoridad instituida para tales efectos. Pero estos informes no están exentos de dificultades. La principal es que la institucionalidad que los ampara es controvertida y ha sido cuestionada en numerosas ocasiones por los grupos ecologistas, en base a que en ella intervienen autoridades políticas no necesariamente competentes para evaluar esos informes, o incluso, que pueden estar influidos por intereses sectoriales propios de su gestión.

Los *métodos basados en incentivos* para una acción voluntaria de protección ambiental pueden ser de varios tipos. Uno de ellos se basa en la persuasión al sector privado de que el control de los efectos ambientales es una necesidad que se hará sentir con intensidad creciente, sobre todo para aquellas empresas que deseen exportar hacia países más avanzados industrialmente. En esos países las normas ambientales suelen ser mucho más exigentes que en los países en desarrollo y se están aplicando también a los productos importados desde estos últimos. Empresas con tecnologías no amigables con el ambiente pueden verse excluidas de los mercados de los países europeos o norteamericanos. Otro incentivo de carácter persuasivo es el establecimiento de *convenios de cooperación público-privada* para la producción no contaminante. Aparte del beneficio que puede significarles a las empresas en su imagen de relaciones públicas, otros beneficios pueden ser el aporte público en información sobre políticas de fomento productivo, innovación tecnológica, políticas ambientales, etc.

Otros métodos se basan en la creación de incentivos de mercados. El instrumento consiste en la creación de *créditos o derechos ambientales*. Se trata de

¹⁹ Vivianne Blanlot, "La política de regulación del medio ambiente. Desafíos institucionales", en Oscar Muñoz, ed. *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, op. cit.

un crédito formal que se le da a una empresa en proporción a su aporte a la disminución de la emisión de contaminantes. Ello supone un esfuerzo de cambio tecnológico que llevaría a producir en forma más limpia. Esa empresa puede vender esos créditos, con lo cual recupera su inversión o incluso gana una utilidad, a otras empresas que tienen dificultades para descontaminar o les resulta excesivamente caro. De este modo, se crea un mercado de créditos o derechos ambientales. La revista *The Economist* da cuenta de una transacción entre una empresa canadiense de electricidad, la *Ontario Power Generation* que le compró derechos equivalentes a 2,5 millones de toneladas de dióxido de carbono a una empresa americana, la *Zahren Alternative Power*. Esta última ganó sus derechos ambientales al introducir una tecnología que le permitió captar metano y reciclarlo para producir electricidad²⁰. Ejemplos como éste están proliferando en los países industriales. Muchas empresas que hasta ahora no habían asumido compromisos ambientales, están comenzando a interesarse en ese objetivo con el incentivo de poder entrar a un negocio que puede ser interesante. Se estima que el negocio puede tener un crecimiento exponencial con volúmenes que podrían llegar a ser de miles de millones de dólares. El negocio también está atrayendo a los intermediarios, como bancos, corredores, compañías de seguros, consultores y aun, los científicos. Estos últimos pueden ganar mucho, ya que se trata de una actividad intensiva en conocimiento científico. Las organizaciones ambientalistas también están participando en este mercado, ya que muchas empresas solicitan sus recomendaciones para sus decisiones al respecto.

Sin embargo, el desarrollo de los mecanismos de mercado no es sustituto a los marcos regulatorios generales y los acuerdos internacionales. Los países europeos y muchos países en desarrollo son renuentes a confiar excesivamente en el mercado. Si no se ponen límites regionales a las transacciones de derechos, sería posible que una empresa instalada en América del Sur compre derechos a una empresa en Canadá para poder contaminar en esta región. Desde el punto de vista ambiental Canadá se beneficiaría pero América del Sur se perjudicaría. Aun más, es concebible que esas transacciones se puedan hacer entre divisiones de una misma empresa. Así, en el ejemplo anterior, si la empresa canadiense tiene operaciones en América del Sur, podría estimular la descontaminación en su empresa matriz para poder mantener la contaminación de sus filiales en el exterior. Otro temor que surge respecto del uso del mercado, es que se confíe excesivamente en este método descentralizado en detrimento de las políticas nacionales y de la voluntad de cumplir los compromisos de los gobiernos. Por esto, existe una corriente de opinión que acepta el mercado de derechos ambientales pero sometidos a límites y regulacio-

²⁰*The Economist*, octubre 30, 1999, p. 73.

nes que garanticen el cumplimiento de los compromisos y la equidad en la distribución de los efectos sobre el medio ambiente.

Desde el punto de vista de la *organización institucional* de las políticas ambientales, dos enfoques predominantes son: un *modelo de autoridad jerárquica superior, a nivel de Gobierno*; y un *modelo de coordinación intersectorial*. El primer modelo corresponde a lo que sería un Ministerio del Medio Ambiente. Un Ministro con autoridad superior podría estar en condiciones de fijar las políticas ambientales y establecer las autoridades intermedias a cargo de las regulaciones y fiscalizaciones. El segundo modelo se basa en el establecimiento de una autoridad coordinadora o colegiada, en la que participan las autoridades ministeriales. Este modelo se basa en la idea de que, puesto que el medio ambiente se ve afectado por todos los sectores productivos, sería más eficaz que sean los propios Ministros sectoriales quienes asuman la responsabilidad de coordinar los esfuerzos ambientales y la evaluación de los impactos de sus respectivos sectores. La deficiencia de este modelo es que en la práctica, es difícil coordinar distintos Ministerios y sobre todo, cuando hay conflictos de intereses, subordinar los objetivos sectoriales a los objetivos ambientales²¹. Sin embargo, el modelo Ministerial tampoco está exento de este tipo de conflictos, aunque en este caso, puede presumirse que para un Ministro sectorial es más difícil oponer sus intereses a los de otra autoridad del mismo rango. Por cierto, en definitiva el sesgo que se produzca en las decisiones va a depender fuertemente de las orientaciones que imparta la máxima autoridad gubernamental o el Jefe de Gobierno.

D. La institucionalidad regulatoria en general

Más allá de los problemas y de las características específicas que asume la regulación en las distintas áreas, hay algunos temas de interés común a todas ellas. Se trata de criterios más generales, orientadores de las políticas y de la institucionalidad, que están siendo debatidos. Este debate surge frente a las opciones y tendencias regulatorias ante las cuales la pregunta general es cómo llegar a decisiones equilibradas, que consideren las ventajas y desventajas de distintos mecanismos. Se hará referencias a seis temas.

Una *primera cuestión* se relaciona con la opción general de confiar más en *mecanismos de mercado o en instrumentos regulatorios centralizados*. Ambos tienen costos y beneficios. Una sobreregulación centralizada, aparte de sus costos directos de administración, puede inducir decisiones ineficientes de las empresas como, por ejemplo, subinversión que termine perjudicando a los usuarios. Un uso excesivo del mercado puede provocar abusos e

²¹ Vivianne Blanlot, op.cit.

inequidades. Un criterio general es que estas opciones deben evaluarse cuidadosamente cuando se trate de definir una institucionalidad y no descartar, desde luego, la complementariedad que puede darse entre ambos enfoques.

Una *segunda cuestión*, que incide en lo anterior, es que los *costos y beneficios* de una u otra institucionalidad deben evaluarse, no en términos teóricos, sino en función de las *capacidades y fortalezas institucionales existentes*. Mercados más competitivos y abiertos permiten suponer que los beneficios del uso de métodos descentralizados son más reales. Del mismo modo, la capacidad de regular centralmente depende fuertemente de la calidad de las instituciones reguladoras. Esta calidad depende de los recursos, financieros y técnicos, de la credibilidad en las autoridades, de la tradición de eficacia que tenga, etc. Cuando la calidad y fortaleza institucional es débil, hay una presunción de que la centralización podría imponer altos costos al sistema. En este caso es preferible una regulación más simple, con pocas reglas y muy claras.

En *tercer lugar*, un requisito fundamental de toda buena regulación es la *profesionalización de su operación* y el otorgamiento de la autonomía institucional necesaria. Al respecto hay dos riesgos principales que deben ser enfrentados: el riesgo de la *captura de los reguladores por los regulados*, es decir, por las empresas, cuyo poder económico normalmente es grande y les permite atraer a los mejores talentos profesionales del sector público. Este incentivo potencial puede ser corruptor de las decisiones de funcionarios que pueden tener aspiraciones de pasar al sector privado. Por cierto, un riesgo no despreciable y de mayor gravedad es la corrupción abierta, que implica el soborno de funcionarios públicos para influir en sus decisiones. El otro riesgo alternativo es la *indebida influencia política* en las decisiones regulatorias y sobre todo, en la fiscalización. Este riesgo surge cuando la autoridad política o de gobierno se inmiscuye excesivamente en la aplicación de la regulación, la cual supone criterios técnicos y profesionales. La autoridad gubernamental ejerce su función de formulación de políticas, a partir de consideraciones de mediano plazo y teniendo en cuenta el interés de productores y consumidores. A partir de estas decisiones se elaboran las reglas específicas, su aplicación y fiscalización. Sería inconveniente que la autoridad de gobierno interviniera también en las otras fases, que suponen otras competencias.

Para evitar ese riesgo político, se plantea como un cuarto aspecto general, la *separación institucional de las funciones de formulación de políticas generales, de formulación de normas regulatorias y de fiscalización*. En general, suele prevalecer una superposición de funciones en las instituciones regulatorias, lo que crea incoherencias y confusión. Organismos centrales de

gobierno que regulan y fiscalizan o distintos organismos que regulan un mismo sector con criterios diferentes no ayudan al objetivo de reglas simples, claras y transparentes. La separación institucional de estas funciones, aparte de su objetivo de eficiencia, requiere una suficiente autonomía de los responsables de cada una de ellas, a fin de garantizar su profesionalismo. La autonomía significa que los funcionarios no pueden quedar expuestos a sanciones políticas o gubernamentales por las decisiones que tomen, excepto en casos que deben especificarse muy claramente y que dicen relación con el incumplimiento de sus responsabilidades o faltas graves al profesionalismo.

Así como es conveniente la separación de funciones, se ha planteado también el tema de si centralizar esas funciones para un *conjunto de sectores* regulados, o mantener la *división sectorial*. En otras palabras, instituir un organismo regulador para todos los sectores de servicios de utilidad pública, incluyendo por ejemplo, telecomunicaciones, electricidad y servicios sanitarios. La ventaja de tal centralización es que se podría contar con equipos profesionales más sólidos y de buen nivel profesional, que normalmente son escasos en los países en desarrollo, los cuales podrían compartir sus experiencias entre los diversos sectores regulados. En contra de esta opción, se argumenta que la alta especialización de la operación de esos servicios y el rápido cambio tecnológico que ellos experimentan conspira en contra de un equipo interdisciplinario. Además, cuando en un país hay una larga tradición sectorializada, la integración de los equipos podría ser muy desarticuladora y generadora de conflictos institucionales.

Un sexto tema tiene que ver con la *participación de los usuarios* y de la ciudadanía en general. En último término, el medio ambiente involucra mucho más que los aspectos químico-biológicos del entorno humano. Tiene que ver también con relaciones sociales y las formas de vida a que aspira la ciudadanía. Cuando una comunidad se ve afectada por el desarrollo económico y urbano, porque su habitat se verá alterado o destruido de un modo irreversible, tiene el derecho a participar en las decisiones y expresar sus opciones. Esta dimensión del desarrollo está teniendo cada vez más importancia. Afecta desde las comunidades indígenas que sufren el desplazamiento físico por la construcción de grandes centrales hidroeléctricas hasta las pequeñas comunidades urbanas que deben dejar paso a las modernas carreteras urbanas o suburbanas. Aquí el dilema planteado no es de fácil solución, porque hay conflictos reales de intereses. ¿Debe privilegiarse el interés de una pequeña comunidad rural o el de grandes aglomeraciones urbanas cuyo bienestar depende de la nueva infraestructura física? Por cierto, por pequeña que sea una comunidad, esto no la excluye de que sus preferencias sean respetadas y con-

sideradas. Pero tampoco puede significar un veto para decisiones que pueden ser de amplias proyecciones sociales.

La implicancia es que en un proceso democrático, los grupos sociales tienen derecho a participar y expresar sus opiniones y, en el peor de los casos, a recibir las adecuadas compensaciones cuando sus intereses específicos deban ser sacrificados. Todo esto requiere persuasión, diálogo y participación social. La institucionalidad reguladora debe velar por una participación eficaz de los grupos cuyos intereses sociales se ven afectados por las decisiones de políticas públicas. Esta participación no es sólo un derecho democrático, sino también puede hacer más eficaces las decisiones, porque en el proceso contribuye a un aprendizaje y educación de todas las partes involucradas, a una mayor información y transparencia y, en definitiva, a una mayor estabilidad y solidez de las reglas del juego.

CAPITULO XII

ASEGURAR LA GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO

1. Introducción

En los capítulos anteriores se han discutido los principales problemas que deben enfrentar las estrategias de desarrollo en los países latinoamericanos, en el marco de la globalización. El énfasis se ha puesto en las políticas y los instrumentos de políticas que pueden ser más eficaces para lograr un proceso de desarrollo estable y sostenido. Este último capítulo abordará el tema de la gobernabilidad para el desarrollo y, más específicamente, la cuestión de cómo estimular la participación social organizada con miras a darle efectividad a la estrategia de desarrollo. El tema es insoslayable y tiene que ver, no tanto con los aspectos instrumentales de las políticas económicas, sino con la relación Gobierno-sociedad y las nuevas formas de la política.

Aunque parezca redundante decirlo, los Gobiernos tienen la responsabilidad de gobernar, esto es, asegurar el orden social y político e implementar las políticas más eficaces para lograr el bien común. Esto último implica, en otros términos, impulsar el desarrollo económico y social que asegure el mayor bienestar posible de la población. Pero en un régimen democrático, las políticas gubernamentales no pueden imponerse arbitrariamente, sino a través del imperio de la ley y de decisiones públicas que deben sustentarse en último término en las preferencias sociales expresadas a través de la institucionalidad. Aun más, puede plantearse que para ser eficaces, las decisiones de Gobierno deben contar con la participación ciudadana. En la época actual, caracterizada por la crisis de los Estados, la globalización, el acceso a la información y a las comunicaciones, desde la sociedad civil emerge una demanda por participación y con intereses que se diversifican. Los jóvenes se distancian de la política y de los procesos electorales, pero se organizan en torno a nuevos intereses que expresan de formas muy variadas. Las mujeres, como grupo social, fortalecen su participación. Los grupos étnicos reivindican sus derechos.

La tesis central de este capítulo es que en una democracia profundizada, el proceso de *hacer gobierno* involucra tanto a las autoridades como a la ciudadanía, en sus múltiples roles de agentes económicos y actores sociales. Las autoridades tienen la responsabilidad de ejercer el liderazgo respecto de las orientaciones del desarrollo, pero también de abrir cauces de participación activa a la ciudadanía, tanto para darle *legitimidad social* a ese liderazgo, como para darle *eficacia* a las decisiones. La eficacia que agrega la participación ciudadana proviene del intercambio de *información* entre gobernantes y ciudadanos y de la mejor *disposición* para la acción coordinada que surge cuando los ciudadanos han participado en el diseño y orientaciones de las políticas. Estas son dos características centrales de una buena gobernabilidad.

Así, uno de los problemas centrales de la gobernabilidad es ¿cómo debe relacionarse el Gobierno con la sociedad, para diseñar políticas públicas que correspondan a las prioridades sociales e implementarlas en forma eficaz? El problema no es sólo de los gobiernos, ya que también atañe a las elites dirigentes en el nivel político, en las organizaciones y redes sociales y también en las empresas.

2. El contexto histórico actual: modernización y malestar

Los problemas de la gobernabilidad deben definirse en los *contextos históricos específicos*. Con el cambio de siglo el problema fundamental de la gobernabilidad se da en el contexto de la globalización y de una sociedad más compleja, *diversificada*, informada y competitiva de lo que fue tradicional durante la mayor parte del siglo XX. Al mismo tiempo, es una sociedad con más capacidad de organización y participación en función de sus diversos intereses. Pero junto con la diferenciación de intereses se da también una *desintegración* social, pérdida de los referentes comunes, pérdida del sentido de comunidad¹.

Otro tipo de conflicto se da por la coexistencia de la *modernización* con una creciente sensación de *malestar*. Los progresos tecnológicos, la globalización, las comunicaciones instantáneas, las posibilidades ilimitadas de información y consumo contribuyen a un estado psicológico en que las limitaciones humanas tradicionales se hacen difusas y surge en muchos una sensación de poder casi sobrehumano. Pero al mismo tiempo, quizás como nunca, la sen-

¹ Norbert Lechner, "A la búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina", *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (UNESCO) 129, septiembre 1991.

sación de inseguridad, los miedos colectivos, la pérdida de certezas, parecen agobiar a los individuos². Se da la paradoja de que al mismo tiempo que la sociedad moderna ha alcanzado los más altos índices de ingresos y desarrollo económico de toda la historia, cunde una sensación de pérdida de la calidad de vida. No es sólo el deterioro del entorno ambiental, sobre lo cual ya hay amplia conciencia universal, sino también del entorno social, familiar, del barrio y aun de la persona consigo misma. *Bienestar económico y malestar anímico* parecen ser dos caras de la modernización³. Junto al crecimiento de la riqueza material, la vida humana pareciera vaciarse de sentido.

Estas características tienen enorme incidencia en la política y en la gobernabilidad. Durante buena parte del siglo XX, por lo menos desde la post-guerra, la política se construyó sobre la base de un discurso que pretendía ser racional e iluminado, es decir, apelaba al sentido lógico del sistema económico-social y buscaba responder a las aspiraciones ciudadanas en base a propuestas de transformación de ese sistema. La política se constituyó como un sistema central de decisiones y, a pesar del fuerte ideologismo con que se abordó, cada una de las corrientes ideológicas en competencia organizó un sistema de pensamiento y de acción estructurados a partir de ciertos principios. Además, la centralidad del Estado en el sistema económico contribuyó a darle ese realce a la política.

Con el neo-liberalismo, en cambio, si bien se cumple el mismo proceso de construir un discurso político racional desde el Estado, se da la paradoja de que se trata de un discurso que cuestiona la acción del Estado y promueve el mensaje de la liberalización de las fuerzas del mercado. Este se constituye como la nueva lógica del sistema social. La racionalidad política del discurso en el modelo Estado-céntrico es reemplazada por la racionalidad del mercado, la cual se convierte en una fuerza dominante. Los sistemas de valores son permeados por los valores del mercado y su lógica. Estos descansan en la competencia y en el individualismo, que amenazan destruir valores tradicionales que sustentaban las relaciones de solidaridad y cooperación en la familia, en la comunidad y en el territorio.

² Anthony Giddens, *La tercera vía. La renovación de la social democracia*, TAURUS, Madrid, 1999.

³ Ver al respecto, PNUD, *Desarrollo humano en Chile-1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago, 1998. Sobre este tema se planteó también un interesante debate político en Chile en torno a los llamados "complacientes" y los "desencantados", denotando a quienes han observado el desarrollo chileno de los años 90 desde cada una de las perspectivas señaladas.

Estos conflictos pueden tener al menos *dos lecturas*. Por un lado, *la lectura del desencanto* lo mira como un malestar relacionado con este proceso de cambio y transformación de un sistema de valores que contribuyó a generar cohesión social. La solidaridad es reemplazada por el egoísmo. Los vínculos de comunidad son sustituidos por el individualismo. Estas pérdidas serían un precio muy alto a pagar por la modernidad. La otra lectura, de la *complacencia*, parte del supuesto de que históricamente siempre los sistemas de valores han estado cambiando. Oponerse al cambio sería propio de una mentalidad conservadora y elitista. En comparación con las enormes oportunidades de progreso y de promoción social que se abren, lo que correspondería es asumir una modernidad que beneficia masivamente a la población.

Pero estas dos lecturas son insuficientes para definir una estrategia. El cambio social es una realidad y no está abierta la posibilidad de que un Estado democrático pueda oponerse. Pero tampoco se trata de que un Estado democrático haga caso omiso de inquietudes ciudadanas suficientemente amplias y las descalifique como si fueran atavismos elitistas y conservadores. Detrás de una aparente modernización pueden esconderse intereses económicos que a través de la tecnología y los medios de comunicación pueden manipular fácilmente a las masas, transformadas en meros consumidores.

Estas cuestiones tienen fuertes implicancias para la política, la democracia y la gobernabilidad. Hay síntomas en América Latina de que las masas ciudadanas abandonan los discursos basados en una racionalidad formal y comienzan a orientarse en función de la capacidad de sintonía de los líderes con el malestar y la inseguridad que experimentan aquéllas. Es un estado de ánimo que favorece un *caudillismo de nuevo cuño*, que se está observando en algunos países de la región. El fenómeno es preocupante para la causa de la democracia, porque arrastra a las masas tras un líder carismático cuyas ofertas implican un retorno a un *autoritarismo tecnocrático*.

El *desafío para una gobernabilidad democrática* es cómo construir una institucionalidad que asuma esta realidad del cambio y la globalización, incorporando a la ciudadanía como sujeto de su propio desarrollo, en su diversidad y en sus demandas de integración social. Frente a la *tentación autoritaria y tecnocrática*, de claros ribetes anti-democráticos, es necesario explorar caminos alternativos para que los intereses ciudadanos se expresen en forma sustantiva. Nuestra hipótesis es que las expresiones de *malestar social* reflejan, principalmente, *falta de pertenencia y de participación* en el tejido social. En la sociedad de la información, las demandas de participación aumentan en forma proporcional a la diferenciación de intereses.

Hay variadas formas de participación:

- Política, a través de los partidos, sistemas electorales
- Macrosocial, vía organizaciones sociales de interés amplio y funcional, como el sindicalismo, el gremialismo empresarial, los agricultores
- Microsocial, como son las organizaciones no gubernamentales, de raigambre local, el voluntariado, las organizaciones recreativas
- Microeconómicas, tales como las organizaciones de cooperación económica, de pequeños empresarios, cooperativas, también de raigambre local o territorial
- Redes sociales, o vinculaciones entre empresas, instituciones, organizaciones sociales y no gubernamentales, asentadas territorialmente, con el objeto de crear externalidades y sinergias socio-económicas

3. La representación de los intereses macrosociales: una visión histórica

La relación entre intereses individuales e intereses generales también tiene una dimensión política, particularmente en un sistema democrático. El problema de la *gobernabilidad democrática* es el de reconciliar dos tendencias eventualmente conflictivas en una sociedad democrática. En primer lugar, la democracia es la cumbre de la *representación del interés general*, reuniendo los múltiples intereses particulares que generan fuerzas centrífugas. Es una representación ciudadana, que culmina en el *poder del Estado*, centralizador y jerárquico. Pero, en segundo lugar, su perfeccionamiento supone el mejoramiento de la *igualdad de oportunidades* y la *movilidad social*, renunciando el poder jerárquico al control autoritario y centralista, para *fortalecer la autonomía y el auto-gobierno de la sociedad* ⁴.

La sociedad no es una colección de individuos. Desde el punto de vista político, entre el individuo (electores) y el Estado (autoridad) están los partidos políticos. Desde el punto de vista de la economía, los individuos también muestran agregaciones por intereses: consumidores, trabajadores, empresarios. Estos pueden y de hecho lo hacen, constituir grupos de interés o de acción colectiva para negociar ante el Estado, ante otros grupos; o generar poderes económicos sobre el mercado.

⁴ Dirk Messner, *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, Frank Cass, 1997, p.94. Ver también Norbert Lechner, "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en *Perfiles Latinoamericanos* N° 7, FLACSO, México, 1995.

Un problema clásico de la política es cómo se representan los intereses. En el Estado liberal, los individuos se hacen representar por la autoridad, el Presidente o el Parlamento, quien asume el *interés nacional*, en contraste con los intereses sectoriales. En el Estado social (siglo XX), los partidos políticos median y la noción de interés nacional da paso a la noción de intereses sectoriales. Los partidos representan intereses sectoriales.

Recuadro: defensa del interés general

"El único modo de erigir un poder común que pueda defender a los hombres de la invasión de extraños y de las injurias entre ellos mismos, dándoles seguridad..., es el de conferir todo su poder y toda su fuerza individuales a un solo hombre (o a una asamblea de hombres) que... pueda reducir las voluntades de los súbditos a una sola voluntad".

Hobbes, *Leviatán*⁵

En tiempos medievales, las ciudades y regiones, con sus intereses específicos, delegaban en representantes que negociaban con los monarcas, dando origen así, a los parlamentos. Los representantes regionales recibían mandatos "vinculantes", es decir, específicos para negociar las materias para las cuales habían sido designados. Pero en los siglos siguientes, emerge el concepto de los "mandatos no vinculantes" para proteger el interés general que se comienza a configurar, en respuesta a la formación de los Estados nacionales⁶.

Se trata de un proceso de centralización del poder, consecuente con las nuevas realidades políticas. Se configura el concepto del Estado como entidad que sintetiza el interés general de una nación. Este concepto es reafirmado con la Revolución Francesa y su declaración de 1789: "Los representantes designados por los departamentos, no serán representantes de un departamento particular sino de la Nación entera, y no se les podrá dar ningún mandato". El Estado liberal del siglo XIX encarna este espíritu que busca garanti-

⁵ Cita tomada del artículo de J. Luis García Ruíz, "La representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros", en Federico Durán López, ed., *El Diálogo Social y su Institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, 1998.

⁶ J. Luis García Ruíz, "La representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros", en Federico Durán López, ed., *El Diálogo Social y su Institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, 1998.

zar el interés general a través del sistema político, dejando a los individuos en libertad para perseguir sus propios intereses. En esta concepción, el Estado no puede asumir la defensa de intereses específicos o sectoriales.

Sin embargo, a lo largo de ese siglo y del siglo XX emergen nuevas circunstancias históricas que cambiarían la fisonomía del Estado. La revolución industrial da origen al capitalismo moderno y con él, a la división de la sociedad en clases de acuerdo a su acceso a la propiedad de los bienes productivos. El proletariado se moviliza en la búsqueda de mecanismos de defensa de sus condiciones de vida, organizando movimientos sociales que presionan al Estado para mediar en sus conflictos con el capital o desarrollar una legislación social de protección a los trabajadores. Surgen nuevos partidos políticos que asumen la defensa de los trabajadores y que demandan un perfeccionamiento de los sistemas democráticos, mediante la extensión del derecho a voto a sectores que estaban excluidos de participar. Se difunde la educación y la conciencia por una mayor justicia social. En estas condiciones a los Estados les resulta muy difícil mantener sus estructuras liberales y decimonónicas, y comienzan a comprometerse con esos procesos, en la medida que las democracias se expanden y hacen posible esas transformaciones.

Según un autor de principios del siglo XX, se plantea abiertamente una crisis del Estado. "La crisis del Estado se caracteriza por la convergencia de dos fenómenos, cada uno de los cuales agrava necesariamente el otro: el progresivo organizarse de la sociedad sobre la base de intereses particulares..., y la deficiencia de los medios jurídicos e institucionales que la sociedad posee para hacer valer y respetar su propia estructura en el seno del Estado" (Santi Romano, 1909)⁷. Esta *crisis del Estado liberal* responde a que el concepto del "interés general" es cuestionado socialmente. No representa los intereses de todos los sectores y quienes así lo perciben, denuncian una situación de injusticia social. El socialismo es una respuesta a esa situación. La Iglesia Católica, por su parte, a través de las encíclicas sociales denuncia esa injusticia social y plantea la necesidad de reformas⁸. Emerge un nuevo modelo de Estado que será demandado por los sectores más progresistas: un *Estado social*, que le da cabida a la representación de los intereses de las grandes mayorías que son los trabajadores, empleados y los pequeños productores.

⁷ Cita tomada de J. Luis García Ruíz, "La representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros", en Federico Durán López, ed., *El Diálogo Social y su Institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, 1998.

⁸ Encíclica "Quadragesimo Anno", del Papa León XIII.

El siglo XX es el escenario de los grandes experimentos con diversas formas de Estados sociales: los Estados socialistas bajo el liderazgo de la Unión Soviética, los Estados neo-corporatistas de los regímenes social-demócratas de Europa Occidental, los Estados populistas y desarrollistas de América Latina. Una característica común a estos regímenes es la centralización de las decisiones, que es extrema en los Estados socialistas. Hay un reconocimiento de intereses sociales específicos que deben ser protegidos, pero se generan distorsiones al identificar algunos de esos intereses específicos con el interés general. En los Estados democráticos, especialmente europeos, se estructuran sistemas de participación social que permiten incorporar la voz de algunos actores sociales, como los empresarios y los trabajadores, en cuanto representantes de sus intereses sectoriales. Son sistemas de concertación social con fuertes rasgos cupulares.

4. La concertación social

La idea de concertación social se desarrolla en Europa después de la Segunda Guerra Mundial como respuesta a la crisis de la democracia y a las necesidades de reconstrucción económica y social. Se sustenta en la idea de que en una sociedad compleja con múltiples y conflictivos intereses, la negociación y la búsqueda de acuerdos es fundamental para lograr objetivos comunes. Los principales pilares de los modelos de concertación fueron:

- 1) Partidos políticos de orientación social y ligados al mundo de los trabajadores o de los empresarios.
- 2) Organizaciones sociales (sindicales, patronales, de agricultores) fuertes y disciplinadas (con alta afiliación, disciplina interna y capacidades técnicamente).
- 3) Estados comprometidos con la búsqueda de la cooperación social y con la eficacia de las políticas económicas y sociales;
- 4) Disponibilidad de un instrumental de políticas, como fueron las políticas keynesianas, que permitieron privilegiar el objetivo de pleno empleo e impulsar un activismo del Estado, superando los antiguos principios liberales de no intervención.

Estos elementos dieron origen al llamado *modelo del "neo-corporatismo social"*, de carácter democrático (en oposición al corporativismo de pre-guerra, de orientación fascista y que pretendía utilizar las organizaciones sociales para los objetivos del Estado totalitario). En el neo-corporatismo democrático las organizaciones sociales son libres y autónomas para definir sus objetivos y negociarlos, de modo de hacerlos compatibles con la estabilidad y el creci-

miento económico. Esta institucionalidad hizo posibles los modelos económicos nórdicos, holandeses, etc., caracterizados por una baja inflación, crecimiento sostenido, bajo desempleo, aumento sostenido de los salarios y desarrollo de la institucionalidad social. Los trabajadores asumen las reglas de la economía de mercado, en el entendido que el Estado de Bienestar asume el compromiso de proveer una institucionalidad social eficaz y un pleno empleo. A su vez los empresarios se benefician de sistemas de mercado abiertos y de políticas industriales de apoyo a la innovación tecnológica y al aumento de la productividad, pero bajo el compromiso de negociar con el sindicalismo las condiciones sociales del trabajo y aceptar una carga tributaria onerosa, base de una buena distribución del ingreso y de la paz social⁹. Este modelo de "economía social de mercado" (término originado en Alemania Federal, después de la guerra) suscitó la admiración mundial porque sustentó la recuperación europea y posterior crecimiento sostenido con un alto grado de integración social.

Por su parte, el capitalismo administrado asiático también se basó en ciertas formas de concertación social orientadas a la competitividad internacional, si bien a partir de rasgos idiosincráticos muy diferentes a los europeos, tanto en lo que se refiere a los fundamentos culturales como a sus respectivas tradiciones políticas. Sus elementos constitutivos han sido: 1) un Estado comprometido con el desarrollo industrial a escala internacional, basado en el aumento de la productividad y la innovación tecnológica; 2) una alianza Estado-empresas-sistema financiero, basada en la consulta permanente para decidir las prioridades de inversión y el otorgamiento de incentivos pecuniarios para aquellas empresas que lograran desempeños eficaces en torno a las metas de desarrollo; 3) Un compromiso de las empresas con sus trabajadores para garantizar el empleo y el acceso a la capacitación. La globalización financiera le significó un duro golpe al modelo asiático, en cuanto se alteró el modelo de financiamiento interno, basado en la regulación, y debió entrar a competir con la rentabilidad financiera internacional. Esto provocó desequilibrios financieros ineficazmente manejados.

En relación a la factibilidad de aplicar modelos de concertación social al estilo social-demócrata en América Latina, los juicios son más bien negativos. Según la cientista política norteamericana Joan Nelson, el neo-corporatismo social a la europea no tiene viabilidad en América Latina, aunque fue muy exitoso en Europa¹⁰. Sus razones son:

⁹ Peter J. Katzenstein, *Los pequeños Estados en los mercados mundiales. Políticas industriales en Europa*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987.

¹⁰ Joan Nelson, *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, US-Third World Policy Perspectives N° 20, Overseas Development Council, Washington, D.C., 1994, pp.186 y ss.

- a) Se basó en políticas keynesianas e industriales de pequeñas economías abiertas, políticas que han dejado de ser viables;
- b) Las organizaciones empresariales y sindicales eran representativas de sus bases y capaces de ejercer control; en América Latina, en cambio, no son representativas, son múltiples y fragmentarias, compiten entre sí y no tienen capacidad de control;
- c) Incluso en Europa en los años '90 el corporatismo social se debilitó, producto de las nuevas condiciones de la globalización (exigencias de flexibilidad, atomización, etc.)¹¹.

Con todo, en América Latina se ha intentado hacer Pactos o Acuerdos Sociales tripartitos en torno a temas más específicos que globales. A menudo, ellos tienen un carácter temporal y han sido motivadas por situaciones de crisis inflacionarias o de balanza de pagos. Sin embargo, según Joan Nelson, parece haber espacio para una ingeniería concertacionista o mesocorporatismo ("*piecemeal engineering*"), orientado a la búsqueda de acuerdos y bases de consenso social. Se trata de "una agenda estratégica guiada por el objetivo amplio de expandir el área de consenso social en torno a instituciones básicas"¹². Entre los objetivos de estas agendas sociales, están:

- promoción de la confianza recíproca;
- mejoramiento de la información y las comunicaciones entre el gobierno y los gremios empresariales y sindicales;
- formación para la acción: capacitación, talleres de trabajo, misiones al exterior;
- actividades comunes a niveles sub-nacionales y regionales.

Algunos requisitos para el éxito de este "*mesocorporatismo*" son:

- incentivos y quizás requisitos legales para perfeccionar la democracia interna y responsabilidad de las organizaciones;
- mecanismos de consulta en torno a los temas a negociar;
- selectividad entre los temas más fácilmente abordables y aquellos más conflictivos;
- preferir soluciones que minimicen la intervención del Estado y alienen la comunicación directa entre los grupos de interés;
- evaluación pública de la descentralización de funciones del Estado (para evitar rentismo y colusiones).

¹¹ Jalle Viser & Anton Hemerijk, *A Dutch Miracle, Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, 1997, presentan un análisis de la transformación que experimenta el neo-corporatismo social en Europa.

¹² Nelson, op. cit. p. 189.

En América Latina hay varias experiencias de "pactos sociales" que responden a este modelo de "ingeniería concertacionista". Sin ser organismos formales y comprensivos, han buscado negociar paquetes de políticas entre el Gobierno, los empresarios y los trabajadores, de manera de enfrentar con más éxito ciertas situaciones de crisis. Algunos ejemplos que se pueden mencionar son la Comisión Tripartita Intersectorial, de Colombia (1981), el Pacto Tripartito de Solidaridad Nacional, de México (1982), reemplazado por otros pactos en los años siguientes, la Concertación Nacional Programática de Uruguay (1985), el Compromiso Social para el Combate a la Inflación y el Reinicio del Crecimiento de la Economía, de Brasil (1988), el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, de Argentina (1994)¹³.

¹³ Emilio Morgado, "La concertación social en Iberoamérica", en Federico Durán López, coordinador, *El Diálogo Social y su Institucionalización en España e Iberoamérica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.

Recuadro: el diálogo social en Europa

Tres características de las experiencias de diálogo social en Europa merecen destacarse.

En primer lugar, el diálogo social es una necesidad política. Esta necesidad la vivieron los países europeos después de la guerra. Se trataba de reconstruir, no sólo las ciudades, sino sobre todo sus sistemas sociales y políticos. Se produjo una revalorización de la democracia y se desarrolló la convicción de que había que tomar muy en serio la construcción de acuerdos sociales que limitaran los conflictos. Fue un período de importantes innovaciones institucionales. Una de estas innovaciones fue la organización de los Comités Económico-Sociales (CES), organismos que incorporaron diferentes actores sociales para elaborar y aprobar recomendaciones de políticas en el campo económico y social, las cuales podían ser usadas como insumos de políticas por los Gobiernos y los Parlamentos. Estas instituciones se han fortalecido con el tiempo y hoy día son una realidad en casi todos los países europeos. También están gestándose en los países de la Cuenca Mediterránea. Los CES no son organismos legislativos ni ejecutivos, sino de consulta. Pero se trata de consultas que revisten enorme seriedad. Los europeos consideran que la democracia se legitima en la medida que las políticas son consensuadas y los actores sociales pueden participar con sus pronunciamientos. Ellos son solicitados por los Gobiernos y los Parlamentos para su toma de decisiones. En la mayoría de los casos, las recomendaciones son incorporadas a las políticas y a las leyes. En el caso de la asociación entre Chile y la Unión Europea, por ejemplo, el CES de la UE recibió la solicitud de pronunciarse acerca de la situación política, económica y social de Chile, para lo cual constituyó un grupo de estudio que viajó a Chile en dos oportunidades en los últimos seis meses y se entrevistó con numerosos dirigentes gremiales, autoridades y especialistas.

Una segunda característica es que los CES incorporan a una gran variedad de actores sociales. Esto incluye a dirigentes empresariales y sindicales y también a dirigentes de lo que se denomina "el tercer sector", esto es, organizaciones profesionales, de consumidores, ambientalistas, académicas, etc. La complejidad de las estructuras sociales modernas ha impuesto la necesidad de abrir el abanico de consultas para incorporar intereses muy variados. Todas estas organizaciones proponen a los dirigentes que las van a representar, pero las decisiones finales respecto de los Consejeros son tomadas por las autoridades gubernamentales de cada país.

Una tercera característica es que los CES son autónomos respecto de los Gobiernos, e incluso éstos no participan en cuanto tales. Es un reconocimiento a la madurez de las organizaciones sociales y de sus dirigentes, como también una consecuencia respecto de la confianza en el sistema democrático como el mejor método para tomar decisiones políticas. En este sentido, los CES son considerados como la voz organizada de la sociedad civil, por lo cual resultaría incongruente que en ella hubiera participación del Estado.

5. Hacia la participación microsocial. Valores individuales y valores cívicos en la economía de mercado: el principio de la cooperación

El tema del conflicto entre intereses individuales e intereses generales no es ajeno al funcionamiento de la economía de mercado. Este modelo se plantea como el mecanismo más eficaz para resolver el conflicto entre intereses individuales e intereses generales en relación al uso de los recursos escasos. Esto puede ser así, dependiendo de una serie de consideraciones, como las llamadas "fallas de los mercados" a las cuales se aludió en un capítulo anterior. Pero además tiene una tendencia intrínseca a deteriorar el tejido social, por cuanto opera en base al principio de la solvencia individual y no de la ciudadanía. En este sentido es autodestructiva, porque tampoco es viable una economía de mercado si no se sustenta en un sistema de valores cívicos que reconozcan la pertenencia social.

Es interesante, al respecto, recordar que el tema de las interrelaciones entre los valores individualistas y los valores sociales, es de antigua data. Para no ir tan lejos en la antigüedad, Adam Smith, el padre de la economía clásica, al describir las bondades y méritos de la división del trabajo y la economía de libre mercado, no ignoró que el buen funcionamiento de los mercados requiere de valores morales firmes, que den cuenta de la pertenencia de los individuos a una sociedad civilizada. Estaba presente la preocupación de Hobbes, de que en un estado primitivo de la sociedad, el interés individual suele llevar al uso de la fuerza bruta, la traición y el fraude. Es un individualismo sin límites. Pero esto arriesga el propio sistema de mercado, porque toda transacción económica requiere como mínimo una confianza en la lealtad de la contraparte respecto de que las ofertas son serias y las mercancías y servicios corresponden a lo ofrecido. En una sociedad civilizada, el sistema de mercado requiere los valores de confianza y reciprocidad, a riesgo de desarticularse o, en el mejor de los casos, de caer en la ineficacia¹⁴.

Este es un tema que también fue abordado por otros estudiosos de la política. Machiavello afirmó que el éxito de las instituciones depende de las "virtudes cívicas". Tocqueville sostuvo que es propio de una comunidad cívica la búsqueda del interés individual "entendido adecuadamente", "iluminado más que miope", atento al interés de los demás¹⁵. Robert Putnam, en un estudio sobre la eficacia de los gobiernos regionales desde el punto de vista del desarrollo

¹⁴ Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, Vol. 91, N° 3, noviembre 1985.

¹⁵ Citas tomadas de Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

económico en Italia de fines del siglo XX, concluyó que el espíritu cívico es la variable más importante para explicar el éxito económico regional en Italia¹⁶.

La implicancia es que es inherente a una economía de mercado exitosa la existencia de una red social en la cual los agentes económicos se sientan partícipes. La tentación de maximizar el interés individual a través del oportunismo y del fraude siempre está presente, pero la conciencia de los agentes económicos de que también forman parte de un tejido social contribuye a limitar o reprimir esa tentación.

Participar en una red significa *cooperar*. Pero la cooperación no consiste necesariamente en asumir los intereses ajenos con un espíritu altruista y solidario, como podría ocurrir en una comunidad de vida o de monjes. Se trata de que, a partir de los intereses propios, es conveniente cooperar con otros para lograrlos en mejor forma. Sin embargo, esto supone un espíritu de *confianza*, que garantice que la cooperación será recíproca. Entonces, la participación tiene por objeto *formar redes* entre los individuos interesados en lograr un objetivo común el cual, supuestamente, mejora el bienestar del colectivo o aumenta su productividad. A través de las redes es posible construir confianzas. Hay muchos ejemplos clásicos de objetivos comunes que requieren de cooperación, como la producción de *externalidades* o de un *bien público*.

También está bien establecido, teórica y empíricamente, que hay poderosos desincentivos para la cooperación, los cuales inducen comportamientos no cooperativos. Ejemplos típicos son la "*tragedia de los comunes*" y, quizás el más citado en la literatura, el "*dilema del prisionero*". En estos casos, el problema surge porque los incentivos de no cooperar son superiores a los que inducen la cooperación.

Con todo, aún en estos casos en que predominan los incentivos para no cooperar, es posible que emerja la cooperación. Esto ocurre cuando se generan escenarios de largo plazo, en los que hay contactos sucesivos y frecuentes entre los mismos actores, un número limitado de participantes, donde se genera información sobre los comportamientos y prácticas de cada uno de ellos, con posibilidades de comunicación. Todas estas situaciones contribuyen a fortalecer la confianza y la *regla de la reciprocidad* entre los participantes¹⁷. No es que hayan desaparecido los intereses individuales. Es que éstos pueden

¹⁶ Putnam, op. cit.

¹⁷ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Inc. Publishers, N.Y., 1984.

quedar mejor asegurados con la cooperación. La solución no cooperativa del dilema del prisionero se basa en la ausencia de estas condiciones.

Una alternativa clásica a la solución cooperativa es la *regla de la autoridad* o, si se quiere, el Estado que toma las decisiones. Ninguna sociedad puede prescindir del Estado y esta alternativa está siempre presente, pero de lo que se trata, frente a las fallas reconocidas del Estado y a las demandas por mayor protagonismo de la sociedad civil, es encontrar soluciones descentralizadas y que les permitan mayor autonomía a los individuos.

La pregunta, entonces, es cómo generar las condiciones que puedan facilitar las soluciones cooperativas y descentralizadas. La regla de reciprocidad es especialmente relevante, a la vez que la más vulnerable de las condiciones. Esta regla es fundamental porque la decisión de cooperar de un individuo implica que él asume costos presentes en vista de beneficios futuros que obtendrá cuando a su contraparte le corresponda cooperar. En el ejemplo clásico de David Hume, en que un agricultor coopera en las faenas del vecino, a cambio de la cooperación del otro en sus propias faenas el día de mañana, si no hay *confianza en la reciprocidad*, no hay posibilidad de acuerdo¹⁸. La confianza es, así, el basamento fundamental de la constitución de redes de cooperación. Los dos agricultores que deciden cooperar entre sí, forman una red social que les permite aumentar su productividad, más allá de sus capacidades técnicas y recursos. Con razón, este tipo de redes se ha identificado como un "*capital social*". Putnam, en su estudio comparativo sobre la eficacia de los gobiernos regionales y el desarrollo económico en Italia, concluye que una variable explicativa central del mayor dinamismo que han exhibido históricamente las regiones del Norte es la existencia de un capital social en la forma de redes cívicas y sociales de participación. Las relaciones sociales específicas de una región o territorio generan un capital social. En cuanto éste tiene efectos sobre las motivaciones y la creatividad de los individuos, tienen una productividad comparable a la del capital físico¹⁹.

¹⁸ Ejemplo citado por Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

¹⁹ Robert D. Putnam, op. cit.

Recuadro: modelos de civismo e incivismo

Algunas regiones de Italia tienen muchas sociedades corales y equipos de fútbol y clubes de observadores de pájaros y clubes Rotarios. La mayoría de los habitantes de esas regiones leen con ansiedad sobre los temas relacionados con la comunidad en la prensa diaria. Se sienten comprometidos por los asuntos públicos, pero no por la política personalista o las relaciones patrón-clientes. Los habitantes confían unos en otros en cuanto a actuar correctamente y obedecer la ley. Los líderes de esas regiones son relativamente honestos. Ellos creen en el gobierno democrático y están predispuestos a llegar a compromisos con sus adversarios políticos. Tanto los ciudadanos como los líderes adhieren al principio de igualdad. Las redes sociales y políticas se organizan horizontalmente, en vez de en forma jerárquica. La comunidad valora la solidaridad, el compromiso cívico, la cooperación y la honestidad. El Gobierno funciona. ¡No hay que extrañarse que la gente en esas regiones esté contenta!

En el otro extremo están las regiones "incívicas", adecuadamente caracterizadas por el término francés *incivisme*. La vida pública en esas regiones se organiza jerárquicamente, más que en forma horizontal. El propio concepto de "ciudadano" aquí se camufla. Desde el punto de vista del habitante individual, los asuntos públicos son problema de alguien más- los notables, los "jefes", los "políticos"- pero no de mí. Poca gente aspira a participar en deliberaciones sobre el bien común, y pocas oportunidades se presentan para ello. La participación política es gatillada por la dependencia personal o por los apetitos privados, no por un propósito colectivo. El compromiso en asociaciones sociales y culturales es escaso. La piedad privada reemplaza el propósito colectivo. La corrupción es ampliamente mirada como la norma, aun por los propios políticos, y éstos son cínicos con respecto a los principios democráticos. El "compromiso" sólo tiene una connotación negativa. Casi todos están de acuerdo en que las leyes son para violarlas, pero temiendo la ilegalidad de los demás, la gente pide disciplina más dura. Atrapados en estos círculos viciosos interconectados, casi todos se sienten sin poder hacer nada, explotados e infelices. Considerando todas estas cosas, no sorprende que el gobierno representativo sea aquí menos eficaz que en las comunidades más cívicas.

Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993., p. 115. Traducción libre de Oscar Muñoz.

Las redes sociales tienen una serie de atributos que facilitan la cooperación. Ellas ponen en contacto a los participantes para definir sus intereses comunes y coordinar sus acciones. Generan y transmiten información, tanto sobre cada uno de los participantes como sobre el entorno externo. Como ellas aseguran la permanencia de los contactos, fortalecen los incentivos para la reciprocidad. La falta de reciprocidad puede ser sancionada muy severamente²⁰.

Una característica estratégica del capital social es que crece mientras más se lo utiliza y decae con el desuso. Es una característica que fue señalada por Albert Hirschman en relación a lo que él denominó los "*recursos morales*" de una economía²¹. En contraste con los recursos económicos escasos que, por definición, se agotan al consumirlos, los recursos morales y el capital social se fortalecen con su utilización. Mientras más se los utilizan, más crecen. La reciprocidad estimula la reciprocidad y la confianza. Una red que se caracteriza por la confianza y la reciprocidad entre sus miembros se hace atractiva a otros, que buscan asociarse. A su vez, esta fortaleza contribuye a una mayor productividad de sus acciones, lo que la hace más exitosa.

Por cierto, hay distintos tipos de redes sociales. Hay redes horizontales, en que los participantes lo son en igualdad de condiciones, y redes verticales, en que hay relaciones de jerarquía. Estas últimas son típicas cuando se dan relaciones de patrón-trabajador o superior-subordinado. Las condiciones de reciprocidad suelen ser menos fuertes en las redes verticales, ya que el incumplimiento de la regla por el superior probablemente quede sin sanción o tenga una sanción más débil. En redes horizontales, en cambio, los costos e incentivos son mejor compartidos. Un caso extremo es el de redes delictivas, como las maffias, lo cual lleva a la siguiente pregunta: ¿toda forma de red social contribuye al bienestar de la comunidad en general, de la cual forma parte aquella? El ejemplo mencionado demuestra que no necesariamente las redes contribuyen al bien común. Sin llegar a ese extremo, es claro que las redes sociales pueden formarse para oponerse al bien común, al buscar defender intereses específicos que le imponen costos al resto de la sociedad. El caso típico es un lobby proteccionista que busca mejorar la rentabilidad de una actividad industrial a costa del encarecimiento del precio de un bien. Esto plantea el problema de la relación entre los intereses sociales específicos y el bien común o interés general de toda la sociedad.

²⁰ Putnam menciona casos de personas que han faltado a la reciprocidad y prefieren suicidarse antes que enfrentar la sanción de su red social.

²¹ Albert Hirschman, "En contra de la parsimonia: tres formas fáciles para complicar las categorías del discurso económico", *Colección Estudios CIEPLAN* 19, junio 1986.

La pregunta es, entonces, cómo construir capital social y cómo mejorar su calidad.

6. La construcción de redes socio-económicas

Los desafíos para fortalecer la competitividad internacional son una motivación central para construir redes socio-económicas. El carácter sistémico que asume el desarrollo de la competitividad plantea la necesidad de articular a los actores sociales, por una parte, y las actividades productivas, por otra²².

La enseñanza principal que deja el análisis de las experiencias de desarrollo competitivo es que la empresa individual no es capaz por sí sola de crear las condiciones adecuadas para competir exitosamente en una economía globalizada. En el capítulo VIII ya se analizó este tema y se concluyó que la competitividad depende de muchos factores externos a la empresa, pero que forman parte de su entorno. En la literatura se han ensayado diversos modelos de tipificación de estas *relaciones entre empresa y entorno*.

- *Los encadenamientos productivos* a la Hirschman. En los años '50 Albert Hirschman publicó su libro sobre *La estrategia del desarrollo económico*, el cual se hizo ampliamente conocido, entre otros aspectos, por su propuesta de que las políticas industriales generaran desequilibrios productivos, a fin de inducir respuestas empresariales destinadas a resolverlos. Esos desequilibrios se crean cuando al impulsar una industria determinada, ésta requiere insumos intermedios o, alternativamente, estimula el procesamiento de productos derivados. Estos fueron los famosos "*encadenamientos hacia atrás y hacia adelante*", que sustentaron diversos ensayos de planificación industrial, quizás en forma muy mecánica. Hirschman insistió que su propuesta se orientaba al estímulo de la iniciativa empresarial, más que a estructurar una red industrial.
- El "*diamante*" de Michael Porter. Uno de los modelos más citados en la literatura de los años '90, surge de este consultor de empresas que ha hecho amplias investigaciones sobre los factores de competitividad. Su libro más conocido es *La ventaja competitiva de las naciones*. Enfatiza el carácter sistémico de la competitividad de las empresas, el cual proviene del entorno que rodea a las empresas. El "*diamante*" apunta a los siguientes cuatro factores más relevantes: 1) Los factores productivos, entre los cuales distingue los factores "básicos" y los "avanzados". Estos últimos se relacionan con el capital humano, la ciencia y

²² Ver capítulos VIII al X.

tecnología, la capacidad informática, etc. Otra distinción es entre factores "generalizados", útiles para todo tipo de actividad, como la infraestructura vial, y los factores "especializados", útiles sólo para ciertas actividades; 2) Las condiciones de la demanda, en cuanto a su dinamismo, contenido, tipo de consumidores. Un mercado de consumo exigente puede ser determinante para desarrollar ventajas competitivas. Por ejemplo, el buen vestir de los italianos no es ajeno a que la industria del vestuario italiana se haya especializado en la alta costura; 3) sectores de apoyo, como proveedores, servicios, etc. que son vitales para el desempeño exitoso de una industria; 4) la rivalidad interna o intensidad de la competencia interna, en cuanto genera presiones para mejorar la eficiencia y calidad de la producción. Según Porter, las empresas que tienen proximidad geográfica y que se benefician de las relaciones recíprocas propias de un diamante, constituyen un *cluster*.

- ***Clusters de recursos naturales.*** Un caso específico de relaciones dinámicas exitosas son los *clusters* de recursos naturales, a los cuales se hizo referencia en el capítulo IX. En este caso, los factores productivos claves son los recursos naturales específicos, o aquellas ventajas que se han podido construir en base a esos recursos. Tal podría ser el caso de una tecnología avanzada de elaboración de la madera, obtenida en base a la experiencia de una industria forestal.
- ***Los distritos industriales.*** Muy difundidos después de una exitosa experiencia italiana, los distritos industriales se han convertido en un paradigma de ventajas competitivas obtenidas gracias a articulaciones productivas, sociales e institucionales, de raigambre histórica. En este caso, quizás lo más relevante es la red social y cultural que sustenta las articulaciones productivas entre las empresas de un distrito. Esa red es local y ella fortalece un sistema de valores compartidos, un *ethos* del trabajo y de la reciprocidad²³.

Todos estos modelos tienen tres características comunes que definen su potencialidad: en primer lugar, su *articulación productiva*. Las empresas se relacionan en función de sus objetivos de producción y de innovación tecnológica. En segundo lugar, su *articulación social*. Lo que es definitorio de una red socioeconómica, más allá de unos contratos comerciales, es que los recursos humanos, la creatividad y las sinergias provienen de relaciones sociales específicas, caracterizadas por la reciprocidad, la confianza y la coopera-

23

Giovanni Stumpo, "Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial", *Desarrollo Productivo* N° 36, CEPAL, 1996. También Patrizio Bianchi, "Competencia dinámica, distritos industriales y medidas locales", en *Industriaslización y desarrollo tecnológico*, Informe N° 13, CEPAL, 1992.

ción, todo lo cual se plasma en una institucionalidad local. La tercera característica, es que se trata de articulaciones *asentadas territorialmente*. El territorio es el espacio en el cual se concretan las articulaciones productivas y sociales. Una dimensión importante es la *institucionalidad local*, que incluye tanto al sector privado como a los gobiernos locales y regionales. A medida que el poder del Estado se descentraliza, los gobiernos locales asumen una responsabilidad creciente en la asignación de inversiones, provisión de bienes públicos, educación y capacitación, regulaciones, fomento a la innovación tecnológica. El territorio es, entonces, un espacio privilegiado donde se puede crear y reforzar las sinergias conducentes a un desarrollo dinamizador. A su vez, un desarrollo dinámico potencia el buen funcionamiento de las instituciones locales, tanto porque se generan más recursos económicos como porque se fortalecen los "recursos morales" que contribuyen al capital social.